



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES.

CAMPUS ARAGÓN

**LA INEFICACIA EN LA APLICACIÓN DE LAS
SANCIONES ADMINISTRATIVAS CONTEMPLADAS
EN LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE
LOS SERVIDORES PÚBLICOS.**

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
HÉCTOR LEGASPI HURTADO**

**ASESOR:
LIC. MAURICIO SÁNCHEZ ROJAS.**





Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

AGRADECIMIENTOS

La culminación del presente trabajo es especialmente trascendental para mí, ya que significa el fruto de todos los esfuerzos que a lo largo de mi vida he venido realizando; la oportunidad de demostrar que el trabajo y estudio constante siempre son recompensados; que no importa llegar rápido, sino llegar con la convicción, seguridad y orgullo de los valores éticos y morales que la familia y amigos nos han obsequiado; en un aspecto muy personal, también se traduce en el conocimiento pleno de que tengo la capacidad de afrontar y superar los retos que la escuela de la vida me ha impuesto, que la verdadera riqueza está en los logros y orgullos personales y no en las cuestiones materiales.

Es el cumplimiento de uno de los objetivos y sueños de mi niñez, es la terminación de una gran etapa en mi vida, la cual estuvo llena de alegrías, tristezas, desvelos y sobre todo de apoyo de todos aquellos que están y estuvieron cerca de mí, y que sin este, hubiera resultado imposible llegar a este momento, por lo que agradezco infinitamente a:

A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO POR HACER POSIBLE ESTE MOMENTO

A DIOS

Por darme la fuerza necesaria para llegar al final de esta etapa y la dicha de contar con salud, apoyo y la compañía de todos aquellos que estuvieron conmigo durante mi trayectoria de estudiante.

A MI ESPOSA E HIJA

Con todo mi amor, a mi esposa **Norma** y a mi hija **Ariadne Montserrat**, porque ambas constituyen el motivo que me impulsa a superarme y seguir adelante ya que sin su apoyo y comprensión estos esfuerzos serían irrelevantes.

A MIS PADRES

A mi padre, **José Legaspi**, por enriquecerme con la mejor de las herencias que pudiera entregarme, su invaluable ejemplo y apoyo incondicional; a mi madre, **Teresa Hurtado**, que forjo en mí el mejor de los cimientos, al inculcarme los valores éticos y morales que conservaré el resto de mi vida, elementos que fueron determinantes para ser el día de hoy un hombre honesto, y que no obstante que ya no está con migo, siempre vivirá en mi corazón para seguir fortaleciendo esos valores.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

A MIS HERMANOS

A mis hermanos, **Patricia, Alberto, Fernando, Norma y Terera**; que en todo momento me brindaron su apoyo y comprensión incondicional, alentándome así a seguir adelante y superar los inconvenientes que se presentaron durante mis estudios, muy especialmente a mis cuñados **Norma, Julio, Abel, Marcelo, Yolanda** y a todos mis sobrinos.

A MIS AMIGOS

A todos y cada uno de mis amigos, especialmente a **Juan Manuel, Carlos, Omar, Mauricio y Anayeli**, porque me enseñaron, con su incondicional aprecio, la fortuna de contar con la amistad sincera.

A MIS PROFESORES

Que me supieron transmitir su sabiduría y conocimientos, con la única recompensa de saber que formaban un hombre más; especialmente al **Lic. Mauricio Sánchez** por su apoyo en la elaboración del presente trabajo.

También deseo agradecer a mis suegros **Marcelo Morales** y **Máxima Ortiz** por el apoyo que me han brindado. De igual forma agradezco a todos aquellos que no mencioné, no por falta de atención, sino porque la memoria me falla en estos momentos, pero que son de igual importancia para mí.

INDICE

La Ineficacia en la Aplicación de las Sanciones Administrativas Contempladas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Pag.

Introducción

1

Capitulo I

Antecedentes Históricos

Pag.

A.- Primeros Mecanismos de Control

- | | |
|---------------------------------|---|
| 1. - El Juicio de Residencia | 2 |
| 2. - La Visita | 4 |
| 3. - Sanciones que se Aplicaban | 5 |

B.- Leyes de Responsabilidad Administrativa

- | | |
|------------------------------------|----|
| 1. Recopilación de Leyes de Indias | 7 |
| 2. Constitución de 1857 | 9 |
| 3. Constitución de 1917 | 12 |

4. Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y Territorios Federales	14
5. Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados	17
6. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos	18
	Pag.

Capitulo II

Responsabilidad de los Servidores Públicos

A.- Concepto de Servidor Público

1. - Trabajadores al Servicio del Estado	21
2. - Empleado Público	23
3. - Funcionario Público	25
4. - Servidor Público	29

B.- Tipos de Responsabilidades

1. - Responsabilidad Constitucional o Juicio Político	33
2. - Responsabilidad Civil	41
3. - Responsabilidad Penal	44
4. - Responsabilidad Laboral	52
5. - Responsabilidad Administrativa	58

Capítulo III

Pag.

Procedimiento Disciplinario Administrativo

A.- Etapas

1. Etapa de Investigación	64
2. Procedimiento Administrativo Disciplinario	74
3. Resolución	92

B.- Tipos de Sanciones Administrativas

1. Apercibimiento Privado o Público	101
2. Amonestación Privada o Pública	103
3. Suspensión	106
4. Destitución	109
5. Sanción Económica	111
4. Inhabilitación	116
6. Ejecución de Sanciones Administrativas	119

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Capítulo IV

Ineficacia de las Sanciones Administrativas

A.- Características de las Sanciones Administrativas

1. Orden Público	128
2. Inmediatez	131

B. Las Implicaciones Prácticas en la Aplicación de Sanciones

1. El Apercebimiento y la Amonestación	134
2. La Suspensión Temporal del Empleo	137
3. La Destitución del Puesto	141
4. La inhabilitación	143
5. La Sanción Económica	146
6. Abstención Para Sancionar a los Servidores Públicos Infractores	148
7. Designación de un Representante en las Diligencias	151
8. Propuestas	153
Conclusiones	160
Bibliografía	165

INTRODUCCIÓN

La forma en que los servidores públicos se conducen al desempeñar su empleo cargo o comisión es una gran preocupación para el Gobierno Federal, ya que en virtud de la naturaleza de la función que realizan es muy común que se cometan injusticias y abusos e inclusive delitos, por tal motivo, esta actividad ha sido regulada desde los tiempos de la conquista a través de diversos ordenamientos que con el paso del tiempo se han perfeccionado y adecuado a las circunstancias de cada época, en la actualidad el ordenamiento que regula esa conducta desplegada por los servidores públicos federales, estatales y municipales al desempeñar su empleo, cargo o comisión, es la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

En sus diversos artículos, esta ley reglamenta tres procedimientos, la declaración de procedencia, el Juicio Político y el procedimiento Disciplinario Administrativo, siendo este el que más nos interesa, ya que precisamente el objetivo del presente trabajo es el análisis de la eficacia de las sanciones administrativas que se contienen en dicho apartado.

Esta legislación tiene entre otros objetivos el prevenir la comisión de conductas irregulares por parte de los servidores públicos al desempeñar las actividades encomendadas, por razón de su empleo, cargo o comisión y en su caso sancionar el incumplimiento de las obligaciones que en él se contienen, previo procedimiento disciplinario; las sanciones que pueden aplicarse a los servidores públicos por los actos u omisiones consisten en apercibimiento privado o público, amonestación privada o pública, suspensión, destitución, inhabilitación y sanción económica, dichas sanciones, en la gran mayoría de los casos se aplican en un par de años, debido a lo tardado del procedimiento, posteriormente si la resolución fue condenatoria, el servidor público tendrá el derecho de interponer el recurso

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

II

correspondiente alargándose así aun más el procedimiento y por ende la aplicación de la sanción que hubiese recaído, con lo que se diluye de esta manera el impacto legal en el infractor.

Otro problema que impide una eficiente aplicación de las sanciones administrativas, es el excesivo paternalismo y encubrimiento con que los Órganos de Control Internos de las Dependencias Federales, Entidades y organismos Paraestatales adoptan con sus empleados, al buscar, en la mayoría de las ocasiones, la sanción que menos perjudique al infractor valiéndose de la misma ley o inclusive no sancionan, aun cuando esto implique el detrimento de la imagen institucional, desprendiéndose que se preocupan más en defenderlos que en aplicar la norma, volviéndose verdaderos defensores de aquellos, por lo que, lejos de sentir temor al iniciarse en su contra un procedimiento administrativo, se sienten protegidos.

Por tales razones considero que las consecuencias jurídicas que reciben los servidores públicos infractores, por la imposición de alguna de estas sanciones administrativas, no es lo suficientemente eficaz para inhibir a los funcionarios para cometer actos irregulares, considero también que en virtud de que los sujetos que contempla esta ley, no sufren un verdadero castigo con la imposición de sanciones administrativas en su contra, realizan cada vez mas actos ilegales, pero que en la mayoría de las ocasiones no son castigados por estar protegidos por altos funcionarios de la dependencia para la cual trabajan o incluso por servidores públicos de otras dependencias o miembros de los mismos órganos de control internos, por lo que hacen a estas sanciones ineficaces.

Consciente de que es el único medio con que cuenta el actual sistema de derecho mexicano para regular la conducta de sus servidores públicos, se deben corregir las imperfecciones que tiene la ley y los vicios que se presentan en su aplicación, por lo que es de suma importancia dar

III

una mayor efectividad a las sanciones administrativas que se contienen en la ley.

En el presente trabajo propondré una serie de reformas a la ley para conseguir el objetivo que la misma tiene, a mí parecer estas tienen que ser contundentes, es decir terminar con contemplaciones y adoptar acciones reales, para corregir en parte, la gran corrupción existente en la administración pública federal, ya que esta es la causante de la problemática en que ha caído tal función en todos sus aspectos; analizando también algunos preceptos de la ley que entorpecen la aplicación de las sanciones y las hacen ineficaces, como lo es el hecho de que en la actualidad cuando se impone una destitución del puesto, se entiende que el servidor dejara de trabajar en el organismo de que se trate, sin embargo, lo que en la practica se hace es que, días después de ser destituido inician funciones en otra dirección o puesto, volviendo así inoperante la sanción impuesta; por los motivos antes señalados espero que este estudio contribuya de alguna forma a obtener sanciones administrativas justas, reales y firmes, para conseguir así una correcta aplicación de la ley administrativa vigente.

CAPITULO I

ANTECEDENTES HISTORICOS

El surgimiento de los primeros mecanismos de control para fiscalizar el desempeño de los cargos públicos de los funcionarios en México, se remonta a las visitas de los territorios Españoles ordenadas por La Corona, con la finalidad de verificar que en estos se aplicarían correctamente las disposiciones administrativas y políticas, para tal efecto buscaron los medios más eficaces de control de las funciones públicas en aquellos lugares tan lejanos a su sede, determinando que todo funcionario público fuera residenciado al término de su encargo, esto es, que al concluir su periodo de labores se llevara acabo una verificación de la función desarrollada por el servidor y determinar la buena o mala administración que hubiese hecho durante sus funciones.

Existieron dos formas de control, el Juicio de Residencia y la Visita, iniciaremos nuestro estudio con el análisis del primero de los mencionados para continuar con la Visita y así establecer sus diferencias, una vez analizados estaremos en posibilidades de determinar los aspectos principales de cada uno de dichos mecanismos, así el procedimiento a seguir, en cada uno, en caso de que se iniciara la investigación por irregularidades cometidas en la administración de algún funcionario y con estos conocimientos obtener de forma clara una visión de los mecanismos de control utilizados por la Corona Española y las sanciones que utilizaba para castigar las faltas administrativas de sus empleados.

A.- PRIMEROS MECANISMOS DE CONTROL

1.- EL JUICIO DE RESIDENCIA

El Juicio de Residencia o simplemente Residencia, era la cuenta que se tomaba de los actos cumplidos por un funcionario público al terminar el desempeño de su cargo, este mecanismo de control se dividía en dos partes; en la primera se investigaba de oficio la conducta del funcionario, en la segunda se recibían las demandas que eran interpuestas por los particulares ofendidos, con el objeto de obtener satisfacción a los agravios y vejaciones que habían recibido del enjuiciado; el maestro Morales Paulin manifiesta:

"El juicio de residencia nació en España en el año 1501, bajo el reinado de Isabel la Católica. Al nombrar a Nicolás De Ovando Gobernador de Indias y recibir instrucciones para efectuar residencia a su antecesor Francisco Bobadilla; siendo este el primer antecedente por el que se estableció el juicio de Residencia. Señala que la primera residencia fue ordenada por Carlos V, teniendo como residenciado a Hernán Cortes, esta residencia no tuvo éxito, pues los tres comisionados que fueron designados no concluyeron la misma, ya que el primero, Luis Ponce De León, murió 18 días después de llegar a la Nueva España; el segundo, Marcos Aguilar falleció de Tuberculosis y el tercero, Estrada, persiguió a Cortes hasta que abandono México; como resultado del Juicio, El Rey Decidió revocar los poderes de Gobierno de Cortes." ¹

El maestro, expone también que el juicio de residencia tenía dos objetivos principales, como a continuación se describe.

1. -"Cesar los actos violatorios, y

¹ Morales Paulin, Carlos A., Derecho Burocrático; Editorial Porrúa, México 1986 P.p. 344-346

2. - Investigar las conductas ilegales de los servidores de la corona.²

No obstante lo anterior, la Real Cédula del 24 de agosto de 1799, establecía con la sentencia del juicio para los funcionarios americanos, que todo funcionario tenía que demostrar el fiel cumplimiento de su encargo, para poder optar por nuevos empleos.

La residencia se realizaba en el lugar donde el funcionario desempeñó su oficio, a través de dos etapas; en la primera se investigaba de oficio, siendo esta la etapa secreta; en la segunda, se recibían las demandas de los particulares, etapa pública, trasladándose a este lugar el juez de residencia o residenciador, quien era acompañado de sus colaboradores, estando en primer lugar el escribano, ante quien se actuaba, los comisionados, los intérpretes de lenguas indígenas, el alguacil, el subalterno ejecutor, el revisor o visitador de papeles y el asesor letrado; una vez que se publicaban los edictos del juicio en las provincias de jurisdicción del residenciado, y mediante una solemne ceremonia se consideraba abierto el procedimiento, iniciando el juez sus pesquisas.

Eran sujetos de este juicio, no sólo el alto funcionario principal, si no también sus oficiales y como ya se mencionó, se solicitaban a todos los títulos de funcionarios, hecho que se registraba en autos junto con la certificación del día de la publicación; acto seguido, el juez redactaba un interrogatorio a los testigos, mismo que era parte de la etapa secreta del procedimiento, que a su vez constituía la parte de oficio del juicio, durante esta, el juez enlistaba los cargos y los daba a conocer al residenciado para que presentara su defensa; una vez que se hacían saber los cargos al residenciado y que este presentaba su defensa, el juez dictaba sentencia en la fase secreta; acto seguido, se abría la etapa pública para recibir las demandas de aquellos particulares agraviados durante el gobierno del enjuiciado. Por lo anterior podemos determinar que el juicio de residencia es un procedimiento realizado por mandato la Corona a un funcionario

² Morales Paulín, Carlos A. Op. Cit., P. 349

determinado, con el objeto de verificar el fiel y honesto cumplimiento del cargo publico durante su ejercicio, constaba de dos etapas; la secreta y la publica, en el que se aplicaba una sanción al funcionario en el caso de encontrarse hechos irregulares.

2.-LA VISITA.

La visita era muy similar al juicio de residencia, observándose sólo algunas diferencias entre ambos procedimientos, mismas que continuación enunciaré, pero aclarando que existían dos géneros de visita; la ordinaria, instruida por un oidor de las audiencias en todo su territorio y, las extraordinarias, que eran acordadas por el consejo. Entre las diferencias a que nos referiremos, los maestros Miguel Angel Fernández y José Luis Soberanes señalan 8 puntos.

1. "En la visita podía comenzarse a actuar desde antes de la publicación de los edictos, en la presidencia el Pregón del edicto marcaba la iniciación del procedimiento.
2. En la generalidad de los casos los funcionarios visitados permanecían en sus puestos mientras que los Residenciados debían abandonarlo durante el juicio.
3. En la residencia se verifica lo actuado por el funcionario durante un periodo de tiempo anterior al juicio, en la visita se podía investigar sobre hechos ocurridos luego de la publicación de los edictos
4. En la residencia se comunicaban los nombres de los testigos mientras que en la visita no.
5. Las sentencias de pena de privación perpetua de oficio eran objeto de recurso de suplicación en la residencia, mientras que en la visita no.

6. En la residencia había ciertos funcionarios exentos de la residencia y en la visita no.
7. En la residencia el juez gozaba de menos libertad que en la visita. Pero estaba sujeto a un mayor formalismo en el procedimiento.
8. La visita se realizaba para investigar el desempeño de un organismo, la residencia era para investigar el Comportamiento de ciertos funcionarios³

3.-SANCIONES QUE SE APLICABAN.

Ya nos hemos referido a los primeros mecanismos de control que desde sus inicios se utilizaron en México, al comprender la necesidad de revisar lo actuado por los funcionarios durante el tiempo de su encargo, para evitar abusos por parte de estos, así como de la correcta aplicación de las disposiciones legales, administrativas y políticas de la Corona en sus territorios. creándose, para lograr este objetivo el juicio de residencia y la visita.

Corresponde ahora, el estudio de las consecuencias que obtenían los funcionarios cuando se detectaban actos irregulares realizados por ellos durante el tiempo de su encargo, estas consecuencias eran variadas y se aplicaban sanciones que consistían desde una simple multa, hasta la inhabilitación temporal o perpetua, de igual forma se trataba de asegurar la aplicación de las condenas a través de Fianzas.

El maestro Raúl Cárdenas señala, "el medio más eficaz que existía para asegurar la aplicación de las condenas impuestas era el otorgamiento

³ Cit Pos. Blasco Esteve, A. Avelino. La Responsabilidad de la Administración por Actos Administrativos. Editorial Civitas. Madrid, 1981. p.63

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

de fianzas por parte de los funcionarios investigados. Esto no indicaba que el funcionario fuera culpable, si no que, el objetivo era asegurar, en caso necesario, la aplicación de su condena, si resultaba inocente se restituía íntegramente la fianza al funcionario, posteriormente, con la intención de substituir la fianza se estableció otro sistema para asegurar la aplicación de las condenas, este consistía en retener la quinta parte del sueldo de los funcionarios sujetos al juicio cuyas actividades no se relacionaran con la cobranza de reales tributos y que su sueldo anual alcanzara la cantidad de ocho mil pesos, en forma similar a la fianza, en caso de no encontrarse culpable al funcionario la cantidad retenida le era restituida.

Si el resultado del juicio arrojaba que el funcionario había cometido actos irregulares, este se hacía acreedor a la aplicación de una sanción o condena, entre estas se encontraban la multa, inhabilitación temporal o perpetua, destiempo y traslado e incluso pena de muerte y pérdida de miembro⁴

Durante el siglo XVI y principios del XVII, se residenció a funcionarios aun después de muertos, recayendo la sentencia en sus herederos, esta situación se reglamentó mediante la real Cédula de 17 de abril de 1635, la cual disponía que:

.....” Los cargos de tratos y contratos de todos los ministros, que nos sirven y sirvieren, así en las plazas de asiento como en otros oficios y cargos temporales de paz o de guerra, cuentas y administración de nuestra real hacienda y en otra cualquier forma, sin excepción de personas, hayan de pasar y pasen contra sus herederos y fiadores por lo tocante a la pena pecuniaria que se les impusiere por ellos, aun que se han muertos al tiempo de la pronunciaci3n de la sentencia, que en el consejo o por otro tribunal o juez competente se diere contra los culpables como hayan estado vivos al tiempo que se les dieron los cargos, que es cuando parece, que en semejantes juicios se hace contestaci3n de la causa y se les da hora para

⁴ Cardenas, Raul F., Responsabilidad de los Servidores Públicos, Editorial Porúa, México, 1992, p. 145

que puedan satisfacer, es decir, alegar y probar en su defensa y descargo lo que les convenga " 5

B.- LEYES DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA

Ya en el primer punto, hemos estudiado como surgieron las formas de controlar la función pública, analizamos como se actuaba y las resoluciones que se emitían en caso de haberse encontrado irregularidades; Ahora toca el turno a los antecedentes legislativos mediante los cuales actuaba, primeramente, la Corona Española y posteriormente el Gobierno Mexicano, sabemos que toda actuación de autoridad debe de estar debidamente soportada en la Ley, dentro de este tenor, analizaremos en el presente punto cuales eran las leyes en las que se contenían las facultades de los Organos de Gobierno para exigir responsabilidad a sus empleados.

1.- RECOPIACIÓN DE LEYES DE INDIAS.

Esta, como su nombre lo indica, es una recopilación que se hizo para concentrar todas las leyes emitidas por la corona para ser aplicadas en tierras indias, en este caso, nos interesan aquellas que se emitieron para controlar, supervisar y castigar, mediante sanciones, a los funcionarios infractores; Dentro de esta recopilación encontramos que en el libro quinto, titulo 15 se encontraban once leyes reguladoras de los mecanismos de control y que a continuación mencionaremos.

⁵ Carretero Pérez, Adolfo y Carretero Sánchez, Adolfo. Derecho Administrativo Sancionador, 2ª Edición, Editorial Edesa. Mexico, 1992. p. 187

"LEY PRIMERA.- Ordeno que la residencia de los Virreyes tenía que substanciarse en un término de seis meses."

"LEY TERCERA.- Establecía la obligación de practicarles residencia a los Presidentes, Oidores, Alcaldes del Crimen y Fiscales que eran promovidos de una audiencia a Otra, antes de que salieran de sus ciudades con motivo del traslado."

"LEY CUARTA.- Indicaba el deber de seguirse residencia a los Gobernadores que habiéndose designado por tiempo indeterminado, fueron removidos del cargo."

"LEY QUINTA.- Indicaba que en el caso de los cargos perpetuos la residencia se practicaría cada cinco años."

"LEY VEINTISIETE.- Consignaba que la residencia debía ser objeto de publicidad a efecto de llevar noticia de los indios."

"LEY VEINTINUEVE.- Disponía un término de sesenta días para la residencia si no había demandas publicadas, en caso contrario el término se ampliaría a otros sesenta días."

"LEY TREINTA Y DOS.- Disponía a los Jueces de Residencia la obligación de averiguar los buenos y los malos procedimientos de los residenciados."

"LEY TREINTA Y CUATRO.- Obligaba a los jueces a remitir a los tribunales de cuenta adeudos y faltantes de la hacienda."

"LEY TREINTA Y SEIS.- Consignaba que todos los corregidores y alcaldes mayores que se hubiesen encontrado culpables de haber retenido en su poder cantidades de la hacienda, fueren condenados por seis años a la guerra de Chile."

"LEY CUARENTA.- Establecía la obligación para que las sentencias definitivas pronunciadas en residencia sobre cohechos, baraterías o cosas mal llevadas, contra gobernadores y sus oficiales, fueran ejecutadas contra sus personas y sus bienes y en caso de que la suma excediera de veinte mil maravedís tendrían que depositar."

"LEY CUARENTA Y NUEVE.- Imponía la obligación para fallar contra los herederos y fiadores por las penas pecuniarias de aquellos que fuesen culpables en los casos de fuerza, baraterías y fraude de hacienda real en las provincias de las indias y que al ser sentenciados ya habían muerto."⁷

Estas leyes fueron las primeras en regular las conductas de los funcionarios públicos y fueron evolucionando con el paso del tiempo, hasta llegar a la ley vigente, siendo esta, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. A continuación, hablaremos de las diversas leyes y constituciones que contemplaron las responsabilidades de los servidores públicos:

2. - CONSTITUCIÓN DE 1857.

Es la primera Carta Magna en la que se dedica un título para determinar la responsabilidad de los funcionarios públicos, de igual forma, sirvió de inspiración para que en la Constitución vigente se regulara dicha responsabilidad y en la que, bajo su vigencia, se dictaron las primeras leyes de responsabilidades de los funcionarios públicos.

En la Constitución de 1857, se encuentran dentro de los artículos más relevantes sobre la materia de Responsabilidad Administrativa, los siguientes:

⁷ Morales Paulin, Carlos A. Derrochó Burocrático, Editorial Porrúa, p.p. 348-349.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

El artículo 103, reconoció la responsabilidad del Presidente de la República Mexicana, precisando que durante el tiempo de su encargo sólo podría ser acusado por delitos de traición a la patria, violación expresa de la constitución y delitos graves del orden común; Actualmente nuestra Carta Magna en su artículo 108 párrafo segundo dice:

"El Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, solo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común."

En el artículo 104 de la Constitución de 1857, se otorgan amplias facultades a los diputados para investigar los delitos cometidos por los altos funcionarios, conocidos como delitos comunes y cuyo interés jurídico era proteger la buena administración y el buen despacho, en cambio, los delitos oficiales son violaciones de carácter político cuya gravedad debe juzgarse con ese criterio.

En el proyecto constitucional de este artículo se establecía que los delitos comunes cometidos por Secretarios de Estado, miembros de la Suprema Corte de Justicia, Diputados y demás Funcionarios Públicos de la federación de nombramiento popular, deberían ser conocidos por los tribunales ordinarios, estableciendo que ningún proceso comenzaría sin que la parte agraviada obtuviera previamente licencia del Congreso para su separación; respecto de los delitos, faltas u omisiones en que incurrieran en el ejercicio de su encargo, daba origen al Juicio Político, mismo que al retrarse el primer proyecto, se substituyó por él termino de delito oficial.

Sobre el juicio político se determinó que la Asamblea decidiría sobre la culpabilidad y la Suprema Corte aplicaría la ley penal.

En el artículo 108 se estableció que en las demandas del orden civil no habría fuero ni inmunidad para ningún funcionario público, subsistiendo en esta Constitución sólo el fuero de guerra y el constitucional; El fuero, dio

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

lugar a dos clases de procedimientos, según se trate de delitos comunes o de delitos oficiales de los funcionarios que lo gozaban, en el primer caso, el fuero se reducía a que el juez competente no procedía contra el delincuente, sino previa declaración de procedencia de parte del Congreso, en el segundo caso, dado su carácter eminentemente político, consiste en que las responsabilidades oficiales deberán ser juzgadas por los jurados compuestos de los altos cargos de la Nación.

La primera ley reglamentaria de los artículos 103 a 108 de la Constitución de 1857, fue la del 3 de noviembre de 1870, en este entonces no existía Código Penal, ni Código de Procedimientos Penales, por lo tanto, cuando se cometía un delito oficial, se disponía en el artículo 105 constitucional, que la Cámara de Diputados con mayoría absoluta de votos, declarararía si el acusado, era o no culpable; en el primer supuesto se pondría a disposición de la corte suprema al acusado, a efecto de que en pleno y erigida en tribunal de sentencia, con audiencia del reo, del fiscal y del acusador, de haberlo, se procediera a la aplicación, también por mayoría de votos, de la pena prevista por la ley. No obstante, lo dispuesto por este artículo, no tenía aplicación posible antes de que existiera la Ley de Responsabilidades de 1870, puesto que no existía pena aplicable y tampoco se habían definido los delitos de carácter oficial.

La segunda Ley de Responsabilidades fue la del 6 de junio de 1896, a diferencia de la anterior, no hacía alusión a los delitos oficiales, puesto que el Código Penal de 1872 los definía en su artículo 1059. Únicamente hablaba de los delitos comunes cometidos por funcionarios durante su encargo o en el cumplimiento de sus funciones. Esta ley denominaba al fuero constitucional, fuero licencia para enjuiciar, estuvo vigente hasta la expedición del código penal de 1929, a pesar de las modificaciones que trajo consigo la constitución de 1917, que alteraron en parte las disposiciones relacionadas con la responsabilidad de los funcionarios.

3.-LA CONSTITUCIÓN DE 1917

La Constitución de 1917 adoptó gran parte de lo dispuesto por la de 1857, en lo que se refiere a las responsabilidades de los servidores públicos, mejorando su redacción y presentando grandes novedades entre otros aspectos.

En el texto original del artículo 108, que en la Constitución de 1857 correspondía al artículo 103, delimitaba la responsabilidad del Presidente de la República al señalar que:

"La estabilidad del Poder Ejecutivo exige que solamente por delitos de carácter muy grave puede ser juzgado durante el tiempo de su encargo, y por este motivo se limitan los hechos por los que puede ser juzgado el Presidente, a los delitos de traición a la Patria o a los de carácter grave del orden común."

Los Gobernadores y Diputados Locales, no considerados en la Constitución de 1857, asumieron, además de su carácter de funcionarios estatales, el de auxiliares de la Federación, por lo que también podían incurrir en responsabilidad de carácter federal.

En la exposición de motivos de la Constitución de 1857 se decía que el procedimiento sería distinto según se tratara de delitos del orden común o de delitos oficiales.

En los delitos del orden común, el principio de igualdad ante la ley y la prohibición de tribunales especiales, sometía a los Funcionarios a los Jueces del orden común como a cualquier otro ciudadano, solamente que, para proteger a estos funcionarios de ataques injustificados por parte de enemigos políticos y que pudieran perjudicar la buena marcha de la administración, se ha establecido que, para quedar un alto funcionario a

disposición del juez común se requería la expedición de una declaratoria por parte de la Cámara de Diputados.

En cuanto a los delitos oficiales, en este caso, los funcionarios no podían ser juzgados por tribunales del orden común, sino que esta responsabilidad era exclusiva del Senado de la República, para lo cual utilizaba el siguiente procedimiento:

La Cámara de Diputados hacía la acusación ante la Cámara de Senadores, misma que dictaba la resolución, previo trámite del respectivo proceso, así como oír al acusado y practicar todas las diligencias necesarias para comprobar su responsabilidad. Se consideraba indispensable que en estos juicios interviniera un jurado popular.

Entre los altos funcionarios de la federación se agregó al Procurador General de la República, así como a los Diputados de las legislaturas locales, quienes serían responsables por violaciones a la Constitución y Leyes Federales.

Como consecuencia de las reformas de 1928 y 1944 al artículo 111 párrafo, sexto de la Constitución vigente se agregó un punto especial sobre responsabilidad, la cual era solo aplicable a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia y a los miembros del Poder Judicial al señalar que:

"El Presidente de la República podía pedir ante la cámara de diputados la destitución, por mala conducta, de cualquiera de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de los magistrados de circuito, de los jueces de distrito, de los magistrados del tribunal superior de justicia del distrito federal y de los territorios y de los jueces del orden común del distrito federal. En estos casos, si la cámara de diputados primero y la de senadores después, declaran por mayoría absoluta de votos justificada la petición, el funcionario acusado quedaría privado de su

puesto, independientemente de la responsabilidad legal en que hubiere incurrido y se procedería a nueva designación.* 8

4.- LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS DE LA FEDERACIÓN, DEL DISTRITO FEDERAL Y TERRITORIOS FEDERALES.

La primera ley, que regularía las responsabilidades de los servidores públicos, no obstante que en la Constitución de 1917, en su artículo 111 se estableció que el Congreso de la Unión expediría a la brevedad una ley de responsabilidades, tardó en ser publicada veintitrés años, esto a pesar de que en el artículo 16 transitorio de la Carta de Querétaro se estipuló que el Congreso Constitucional en periodo ordinario de sesiones, debería expedir la ley de responsabilidades.

Por lo expuesto con antelación el día 23 de febrero del año de 1940, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la primera ley de responsabilidades de México, llevando como nombre Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y Territorios Federales.

En la exposición de motivos de la ley se señaló que:

"La actuación de los malos funcionarios, cuando queda indefinidamente impune, además de constituir un pernicioso ejemplo, puede conducir al pueblo a la rebeldía como único medio para libertarse de ellos, o bien, puede llevarlo a la abyección como resultado de un sometimiento impotente, signo indudable de decadencia; o bien procede un estado latente de inconformidad y rencor, que hace ver al gobierno no como la entidad

* Fernandez, Miguel Ángel y Soberanes, José Luis. Código Ético de Conducta de los Servidores Públicos. Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1984. P 43

superior instituida para su beneficio, respetable y orientadora, que habrá de conducirlo al bienestar y al progreso, sino como un poder despótico y concupiscente que sólo lo oprime y lo explota."

El ámbito personal de validez o sujetos de la ley, eran los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales, quienes incurrían en responsabilidad por los delitos y faltas oficiales que cometieran en el desempeño de los encargos que tenían encomendados; en el artículo 2º se enlistaron a los altos funcionarios, como se señala a continuación:

1. El Presidente de la República
2. Los Senadores
3. Los Diputados Federales
4. Los Ministros de la Suprema Corte
5. Los Secretarios de Estado
6. Los Jefes de Departamento autónomos
7. El procurador General de la República
8. Los Gobernadores, y
9. Los Diputados Locales

En dicho artículo, también se reiteraba que el Presidente de la República sólo podía ser acusado durante el tiempo de su encargo por traición a la patria y delitos graves del orden común.

En los artículos 10º y 11º se dispuso que los funcionarios nombrados en virtud de elección popular, gozarían de fuero, con excepción de algunos.

Aún cuando en la ley no se definieron los delitos oficiales, en su artículo 14º, si se determinaron las causas o tipos de dichos delitos, siendo estos el ataque a las instituciones democráticas, el ataque a la forma de gobierno republicano, representativo y federal, el ataque a la libertad de

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

sufragio, la usurpación de atribuciones, la violación de garantías individuales y cualquier infracción a la Constitución o a las leyes federales.

En la Constitución se señalaba que las penas por los delitos oficiales podían ser: destitución del cargo y la inhabilitación para desempeñar una función pública, la cual no sería menor de cinco años ni mayor de diez.

Algunos doctrinarios señalaron que esta ley creó una confusión mayor sobre lo que debía entenderse por delito oficial, delito común y falta oficial; considerando que el artículo 14 refería a los oficiales en que podían incurrir los altos funcionarios, mientras que el artículo 18 mencionaba a los delitos y faltas oficiales.

En 1940, año en que se publicó la Ley que no se ocupa, se considero como uno de los aspectos desafortunados, el establecimiento de la figura del jurado popular para juzgar los delitos y faltas cometidas por los altos funcionarios, ya que se consideraba que con este se abría una puerta más a la impunidad. En los artículos 109 al 111 se señalaba que correspondería a la Cámara de Diputados realizar las funciones de órgano de acusación y a la Cámara de Senadores fungía como órgano de sentencia, respecto de los delitos oficiales cometidos por los altos funcionarios; así mismo el último de los preceptos enunciados señaló que correspondería al Ejecutivo solicitar a la Cámara de Diputados la destitución de los funcionarios judiciales, este órgano colegiado tenía la obligación de analizar los motivos que habían dado origen a la petición presidencial y en caso de encontrar suficientes elementos ponía el caso a consideración del senado para que resolviera definitivamente.

5.- LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS DE LA FEDERACIÓN, DEL DISTRITO FEDERAL Y DE LOS ALTOS FUNCIONARIOS DE LOS ESTADOS

Esta ley fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 4 de enero de 1980, aportando en primera instancia la eliminación de la diferencia entre delitos oficiales, delitos comunes y faltas oficiales, con la finalidad de evitar confusiones como en la Ley de 1940 por lo que, en su exposición de motivos se expresó:

"La igualdad ante la ley es un imperativo para la realización de justicia. Con este propósito desaparece en la tipificación, el distingo establecido por el ordenamiento en vigor, entre los delitos de los altos funcionarios de la Federación y los cometidos por los demás funcionarios y empleados de la Federación del Distrito y Territorios Federales, para comprender bajo un mismo rubro a todos los sujetos responsables."

Esta ley fue creada casi a la letra de la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales de 1940, por lo que no tuvo gran éxito, además en sus artículos transitorios se cometió un grave error que ocasiono que por lo menos 25 procesados quedaran en libertad, pues en estos se derogo la ley referida y en virtud de que ya se habían derogado los artículos relativos del Código Penal se ocasiono que quedarán impunes las faltas cometidas por estos 25 servidores públicos; ante tales hechos se convirtió en una ley de amnistía al no cumplir su cometido.

Fue también esta ley la última en hablar del fuero constitucional puesto que de su exposición de motivos se desprendió que el fuero

constitucional recibe tal nombre, por cuanto su destinatario cuenta con inmunidad al estar exento de la jurisdicción común durante el tiempo de su encargo, mas no es una prerrogativa de impunidad, sino que constituye un requisito de procedibilidad para perseguir los actos punibles cometidos por funcionarios aforados, previa autorización de la Cámara Federal correspondiente.

6.- LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

Esta Ley reglamentaria del Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, vigente, fue publicada el 31 de diciembre de 1982, y abrogó a la anterior titulada Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados, expedida en 1980.

En la exposición de motivos, señala la necesidad de exigir que los servidores públicos se hagan responsables de los actos irregulares que cometan, que esta responsabilidad se pueda exigir de una manera fácil, practica, eficaz y acorde con el estado de derecho. Además, se acepta que existen diversos vicios entre los servidores públicos, destacando a la corrupción como la fuente de la degeneración en que a caído la administración pública. En dicha exposición de motivos, en su párrafo primero se señala que:

"La irresponsabilidad del servidor público genera ilegalidad, inmoralidad social y corrupción; su irresponsabilidad erosiona el estado de derecho y actúa contra la democracia."

Hay que recordar que en los últimos treinta años, la administración pública de la Federación sufrió un problema lacerante que ha dejado profundas huellas: la corrupción. Muchos funcionarios de distintas dependencias vieron en sus encargos la forma de amasar grandes fortunas y de adquirir muchos bienes inmuebles y muebles. Es innegable que la corrupción tuvo (y aún hoy la tiene) cabida en la conciencia de valores morales; pero también en una notoria necesidad de que los servidores públicos tuvieran mejores sueldos y más remuneradores.

La actual Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos centra su regulación al retorno de los valores morales de los servidores públicos, resaltando que su función principal es la de "servir" a la sociedad en la esfera de sus atribuciones.

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos se conforma por cinco títulos (además fue reformada mediante el Decreto Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 de diciembre de 1997). El Título Primero de la Ley consta de un solo Capítulo que establece importantes disposiciones generales. El Título Segundo se refiere a los procedimientos ante el Congreso de la Unión en materia de Juicio Político y Declaración de Procedencia (artículos 5 a 45). El Título Tercero, versa sobre el régimen de las responsabilidades administrativas de los servidores públicos (artículos 79 a 90). Finalmente, el Título Quinto (reciente, mediante la reforma de 1997), se refiere a las Disposiciones aplicables a los Servidores Públicos del Órgano Ejecutivo del Distrito Federal (artículos 91 a 93, con un Capítulo Único); La Ley consta de 93 artículos, más nueve transitorios que se han incorporado con el transcurso del tiempo.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

CAPITULO II

RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PUBLICOS

A.- CONCEPTO DE SERVIDOR PUBLICO

Para poder determinar cuáles son los sujetos de responsabilidad administrativa, antes es necesario precisar con exactitud el concepto de servidor público, ya que las leyes mexicanas utilizan una gran diversidad de terminos para referirse a estos; tal es el caso de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que en su artículo 89 hace alusión a funcionarios y empleados, los artículos, 108, 113 y 114 a servidores públicos, el artículo 123 apartado "B", a trabajadores, por otro lado, la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado se refiere precisamente a trabajadores al servicio del Estado, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, hace alusión precisamente a servidores públicos, la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado se refiere a trabajadores del Estado.

Ante tal diversidad de términos que utilizan nuestras leyes, es incierto conocer con exactitud cuándo nos referimos a uno o a otro, por lo que a continuación abordaremos las principales denominaciones y así llegar a un concepto claro de servidor público y determinar de esta manera quienes son sujetos de responsabilidad administrativa.

1.- TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO

El profesor Morales Paulin señala que:

"El trabajador al servicio del estado, es toda persona física que presta un servicio físico, intelectual o de ambos géneros a un órgano del estado independientemente del estatuto que le es aplicable, y que asume una relación jurídica laboral por virtud de un nombramiento expedido por autoridad competente, por figurar en la lista de raya de los trabajadores temporales o por asumir tal relación laboral conforme a lo establecido en las condiciones generales de trabajo o su equivalente"⁹

Se destaca que el autor se refiere a toda persona física que presta o desempeña un servicio físico, intelectual o ambos a un órgano o dependencia del Estado, independientemente de la normatividad aplicable, además, se asume una relación jurídica laboral en virtud del nombramiento que expide la Autoridad, Entidad o Dependencia que contrata a la persona.

Conviene remitirnos a la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado la cual dispone lo siguiente:

"Artículo 2.- Para los efectos de esta ley, la relación jurídica de trabajo se entiende establecida entre los titulares de las dependencias e instituciones citadas y los trabajadores de base a su servicio. En el Poder Legislativo las directivas de la Gran Comisión de cada Cámara asumirán dicha relación".

El artículo siguiente define al trabajador:

"Artículo 3.- Trabajador es toda persona que presta un servicio físico, intelectual o de ambos géneros, en virtud de nombramiento

⁹ Morales Paulin Carlos A. Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, México 1986, p. p. 76-80

expedido o por figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales".

El artículo 4 divide a los trabajadores en dos grupos: de confianza y de base. Son del primer grupo los que integran la planta de la Presidencia de la República y los que su nombramiento o ejercicio requiere la aprobación expresa del Presidente de la República; en el Poder Ejecutivo, los de las dependencias y los de las entidades comprendidas dentro del régimen del Apartado "B" del artículo 123 Constitucional y que desempeñan funciones conforme a los catálogos a que alude el artículo 20 de la misma ley sean de: dirección, inspección, manejo de fondos o valores, auditoría, control directo de adquisiciones, en almacenes o inventarios, investigación científica, asesoría consultiva, el personal adscrito presupuestadamente a las Secretarías particulares o ayudantías, los Secretarios Particulares de Secretario, Subsecretario, Oficial Mayor y Director General de las Dependencias del Ejecutivo Federal o sus equivalentes, los Agentes del Ministerio Público Federal y del Distrito Federal, los Agentes de las Policías Judiciales y los miembros de las policías preventivas. En el poder Legislativo: en las dos Cámaras todo su personal y en el Poder Judicial también su Personal completo (artículo 5).

El artículo 12 de la Ley señala:

"Los trabajadores prestarán sus servicios en virtud de nombramiento expedido por el funcionario facultado para extenderlo o por estar incluidos en las listas de raya de trabajadores temporales, para obra determinada o para tiempo fijo."

Puntualizando, trabajador al servicio del Estado es aquella persona que presta un servicio físico mental, o ambos al Estado a través de sus diversas dependencias, en sus tres niveles, Federal, Estatal y Municipal en sus tres poderes, Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

2.-EMPLEADO PUBLICO

El jurista Miguel Acosta Romero define al empleado público de la siguiente manera:

"es aquel que presta un servicio determinado de carácter permanente, a un órgano público mediante salario caracterizado por un vínculo laboral que tiene su origen en la ley"¹⁰

Los autores Rafael de Pina y Rafael de Pina Vara definen también al empleado público diciendo:

" EMPLEADO PÚBLICO, órgano personal de la actividad administrativa, afecto a un servicio público determinado, en cuya realización participa, con carácter permanente y profesional, mediante una retribución".¹¹

En otros países como Alemania, la doctrina no tiene un concepto de empleado público, puesto que se refieren a él indistintamente, señalando al funcionario público, como los sujetos que trabajan para la administración, pública, advirtiendo como requisitos la existencia de un contrato en el que el Estado declara su voluntad de tomar a una persona a su servicio y el consentimiento del particular trabajador para ello, agregándose en el contrato las obligaciones de abnegación y fidelidad.

En nuestro país, los doctrinarios distinguen el concepto de funcionario y empleado público. Señala el maestro Jorge Olivera Toro que:

¹⁰ Acosta Romero, Miguel, Derecho Burocrático Mexicano, Editorial Porrúa, México 1995, p. 105

¹¹ De Pina Rafael, De Pina Vara Rafael, Doctrinario de Derecho, 19ª Edición, Editorial Porrúa, México 1993, P. 263

"Se ha señalado como una distinción entre el concepto de funcionario y de empleado, la de que el primero supone un encargo especial transmitido en principio por la ley, que crea una relación externa que da al titular un carácter representativo, mientras que el segundo sólo supone una vinculación interna que hace que su titular solo concorra a la formación de la función pública."¹²

De lo anterior se desprende que el empleado público es una especie de auxiliar del funcionario público en virtud de que el encargado y representante del órgano de que se trate es precisamente este último y el primero realizara las funciones necesarias para que se lleven acabo las facultades y funciones del segundo, como ente u órgano de la administración pública.

No hay duda de que en la estructura orgánica de las diferentes dependencias de la administración pública, tanto federal como estatal y municipal existen jerarquías como los mandos superiores, medios y los inferiores. Es así que el empleado público es una categoría o personal de mando inferior que esta bajo las órdenes del funcionario público, que es como ya lo dijimos, su jefe inmediato y es quien tiene la facultad de tomar las decisiones de relevancia sustantiva de la función de la dependencia de que se trate y es quien tiene a todo el personal a su mando.

Consideremos que tal diferencia señalada por el autor, toma enorme validez en la práctica diaria de las labores de la administración pública pues en la operación diaria de la administración pública, los miembros de esta al referirse a los servidores públicos se refieren a el funcionario con la finalidad de marcar una diferencia y hacer saber que esa persona ocupa un alto cargo dentro del organigrama de la dependencia u organismo de que se trate.

¹² Olvera Toro Jorge, *Manual de Derecho Administrativo*, 7 Edición, Editorial Porrúa, México 1987, P. 340.

3. -FUNCIONARIO PUBLICO

Para el maestro Carlos Morales Paulin, "el funcionario público es la persona física, cuyo cargo y competencias están comprendidos en la ley o en el reglamento de la dependencia u órgano, lo cual le otorga un carácter de representación y cumplimiento de la voluntad estatal."¹³

Dentro del funcionario público, el autor, hace una distinción señalando que existe el alto funcionario, que es el que representa la titularidad máxima de una dependencia o de un poder como, el legislativo o judicial, así como los tres poderes de las entidades federativas.

Por otra parte, el maestro Gabino Fraga define de forma simple al funcionario público al decir que:

" Supone un encargo especial transmitido en principio por la ley, que crea una relación externa que da al titular un carácter representativo. Los términos trabajador del Estado y empleado público, tienen un efecto jurídico interno que se traduce en la subordinación jerárquica en la relación jurídico laboral.

Mientras tanto, el término funcionario público puede tener dos efectos, uno interno y otro externo, el primero representa la responsabilidad originaria que se delega en el empleado, pero que no se renuncia, interno en los casos que el funcionario asume la titularidad de la dependencia colocándose en un extremo de la relación jurídico labora, el efecto externo es en función de la representación del órgano o entidad estatal. "¹⁴

¹³ Morales Paulin, Carlos A. Derecho Burocrático, Editorial Porrúa, México 1986, p. p. 81-84

¹⁴ Fraga Gabino, Derecho Administrativo, 31ª Edición, Editorial Porrúa, México 1982, p. 508.

Como hemos visto el término tiene un sentido administrativo-jerarquizador, teniendo implícito el cumplimiento de determinados deberes, cuyo quebrantamiento acarrea un régimen de responsabilidad determinadas.

El concepto de funcionario público y de empleado público, se retiró del texto del artículo 111 por la reforma publicada en el Diario Oficial del 28 de diciembre de 1982, integrándose ambos términos en uno solo, que es precisamente el de servidor público, no obstante considerando que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en su artículo 54, fracción tercera, aún hace referencia a los funcionarios públicos, ya que señala que las sanciones administrativas se impondrán tomando en cuenta el nivel jerárquico del infractor y por otro lado, el artículo 128 Constitucional, establece también el concepto de funcionario público al señalar la obligación para que "todo funcionario público, sin excepción alguna, antes de tomar posesión de su cargo, prestará la protesta de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen.

Atento a lo anterior, es necesario establecer cuáles son las diferencias entre el funcionario público y el empleado público, y así tener una visión más clara de cada concepto, para lo cual, señalaremos estas, según algunos autores como Andrés Serra Rojas citan:

"El funcionario se distingue por expresar y participar en la formación y ejecución de la voluntad estatal, diciendo y llevando acabo sus determinaciones por su carácter representativo al participar en los actos públicos."¹⁵

El maestro Sayagues Laso señala que "el funcionario público, es la persona física que actúa como titular de los órganos estatales"¹⁶

Por su parte el autor Jorge Olivera Toro, dice "que el funcionario público, es aquel que desempeña funciones públicas mediante las cuales el

¹⁵ Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. 18ª Edición. Editorial Porrúa. México 1987, p. 237

¹⁶ Sayagues Laso, Enrique. Tratado de Derecho Administrativo. 3ª Edición, Montevideo 1963, p. 299

estado realiza su actividad. El funcionario administrativo es aquel que desarrolla funciones por las cuales la administración cumple su función.

Según la escuela francesa, el funcionario es el individuo investido de un empleo o función permanente y que colabora en el funcionamiento de un servicio público; En la jurisprudencia, legislación y las tesis doctrinales en Francia se pueden señalar como elementos de funcionario público los siguientes:

- A) Permanencia en el empleo, se excluyen a los que por cualquier forma son ocupados por la administración transitoriamente. Integración en un cuadro, esto es, en una categoría de empleos fijados por las leyes y reglamentos en forma jerarquizada, logrando su integración por la operación jurídica de la titularización.
- B) Participación en un servicio público, también se excluyen como funcionarios a los que excepcionalmente, lo desarrollan o a los que en forma particular lo realizan.

Como existen varias categorías del personal de la administración pública, se ha señalado que los funcionarios desempeñan la más importante de las categorías.¹⁷

En México, los tratadistas distinguen el concepto de funcionario y empleado señalando que se ha caracterizado como una distinción entre el concepto de funcionario y el de empleado, la de que el primero supone un cargo especial transmitido en principio por la ley, que crea una relación externa que da al titular un carácter representativo, mientras que el segundo sólo supone una vinculación interna que hace que su titular sólo concorra a la formación de la función pública.

¹⁷ Olvera Toro, Jorge. Manual de Derecho Administrativo, 7ª Edición, Editorial Porrúa, México 1997, p.332

Analizando lo anterior, tenemos que ambos tienen un carácter representativo que los coloca como intermediarios entre el Estado y los particulares, existiendo al lado de ellos, todo un conjunto de agentes de la administración que sólo guardan la relación interna con el servicio, para auxiliar a los representantes en el ejercicio de sus facultades, o bien, se denomina agente público a una persona de derecho público, el cual desempeña una función pública cualquiera, de naturaleza permanente y no accidental.

Considerando lo expuesto el maestro Jorge Olivera Toro define al funcionario público diciendo que " es la persona que desempeña una actividad pública, debiendo estar comprendida en los cuadros del personal de la administración, pero su principal característica es la de tener una responsabilidad pública y, por tanto está sujeto en forma inmediata a la opinión del pueblo, en el ejercicio de la función que desempeña con carácter de autoridad, la sociedad espera que desarrolle su actividad con eficiencia y legalidad, que defienda los intereses colectivos en la mejor forma posible y que en supremo esfuerzo de concentración sepa captar los anhelos e inquietudes sociales, dándoles la satisfacción adecuada, por ello también están expuestos de continuo a la crítica pública, en cambio el empleado solo tiene una relación interna con la unidad burocrática a la que pertenece y, aun cuando su responsabilidad también es pública, lo es en forma interna con la administración."¹⁸

Para conocer quiénes son funcionarios en México, se señala que en el Poder Ejecutivo el rango de funcionario público inicia en el nivel de Director General, en la Administración Pública Centralizada o su equivalente en la Paraestatal, en el Poder Legislativo sería análogo, y en el Poder Judicial, serían los Jueces de Distrito, Magistrados y demás funcionarios administrativos con grado de Director General o su equivalente

¹⁸ Olivera Toro Jorge, Ob. Cit. p.337

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

4. - SERVIDOR PUBLICO

El termino servidor publico tiene una sustantividad externa, es decir, de servicio al gobernado, lo que permite definir e identificar al sujeto de responsabilidad, desapareciendo las diferencias entre funcionario y empleado que solo se justifica para efectos internos de jerarquía.

La esencia de todo servidor público es precisamente la vocación de servicio al pueblo. En la reforma del 28 de diciembre de 1982, se cambia la denominación del titulo Cuarto Constitucional quedando "Las Responsabilidades de los Servidores Públicos", en lugar de "Responsabilidades de los Funcionarios Públicos", este cambio introdujo la homogeneización de los trabajadores del estado para efectos de responsabilidades administrativas, civiles y penales; citando a su vez el primer párrafo del artículo 108 constitucional, quiénes son servidores públicos al señalar:

"Para los efectos de las responsabilidades que alude este titulo se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del poder judicial federal y del poder judicial del distrito federal, los funcionarios y empleados, y en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración publica federal o en el distrito federal, así como a los servidores del Instituto Federal Electoral, quienes serán responsables por los actos u omisiones en el desempeño de sus respectivas funciones."

Respecto a los Estados de la República Mexicana, el propio artículo 108 en su párrafo cuarto señala:

"Las Constituciones de los Estados de la República precisarán, en los mismos términos del primer párrafo de este artículo y para los efectos de sus responsabilidades, el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleo cargo o comisión en los Estados y en los Municipios"

El maestro Carlos A. Morales Paulin, define al servidor público diciendo:

"Es toda persona física que independientemente de su nivel jerárquico presta su esfuerzo físico o intelectual a cambio de un salario a los órganos del Estado."¹⁹

A mayor abundamiento podemos señalar que, hasta antes de que fuera publicada la ley que regularía la función de los empleados del Gobierno Federal, no se contaba con un criterio uniforme para designarlos en virtud de ese laso que existía con el gobierno en razón del trabajo que prestaban a este; con la expedición de la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos se permitió tener una clara visión de la figura que se utilizaría para identificar a las personas que trabajaban para el Estado, tan es así que el propio título de esta ley empezaría por aclarar y acabar con las diferencias que existían entre dichos empleados, englobando a todos en el concepto de Servidor Público .

En este sentido el artículo 2º de la ley en cita señala:

"Son sujetos de esta ley, los servidores públicos mencionados en el párrafo primero y tercero del artículo 108 constitucional y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales."

Consideramos que la creación de la ley acabó con la diferenciación del nivel, que muchos lo tomaban como la clase social dentro del servicio público y que se hacía al llamar con diferente términos, como ya se estudio en el presente capítulo, a las personas que prestaban un servicio de cualquier naturaleza, para el Gobierno Federal y por el cual recibían de este, una remuneración por concepto de sueldo, a pesar de que en el artículo 108 constitucional se seguía considerando los conceptos de funcionario y

¹⁹ Morales Paulin Carlos A. *Derecho Burocrático*, Editorial Porrúa, México 1985, P. 38

empleado, en esta ley se engloba a todos estos en un solo concepto, el de "SERVIDOR PÚBLICO."

B.-TIPOS DE RESPONSABILIDADES.

Los servidores públicos en tal carácter tienen ante sí un cúmulo de deberes que les imponen las leyes. Esto significa que no pueden actuar de manera arbitraria u obedeciendo un interés personal, sino que deben ajustarse en todo tiempo a esas directrices que marcan las leyes.

En tal suerte, todo servidor público es sujeto de diferentes tipos de responsabilidades en el diario desempeño de sus tareas, siendo las más trascendentales las de tipo penal y administrativo.

Los diferentes tipos de responsabilidades se establecen en el artículo 4º de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos que señala:

"Cuando los actos u omisiones materia de las acusaciones queden comprendidos en más de uno de los casos sujetos a sanción y previstos en el artículo 109 constitucional, los procedimientos respectivos se desarrollarán en forma autónoma e independiente según su naturaleza y por la vía procesal que corresponda, debiendo las autoridades a que alude el artículo anterior turnar las denuncias a quien deba conocer de ellas. No podrán imponerse dos veces por una sola conducta, sanciones de la misma naturaleza."

El artículo 109 de nuestra carta Magna, en sus fracciones I, II y III, señala como responsabilidades, en las que pueden incurrir los servidores

públicos; la responsabilidad política, la penal y la administrativa, no obstante es innegable que el servidor público también es sujeto de la legislación laboral y de la civil; por lo anterior nuestro estudio se centrará en estos cinco tipos de responsabilidad de los servidores públicos.

Cabe decir que la responsabilidad de los servidores públicos frente a la administración pública y a la sociedad se deriva del incumplimiento en que puedan incurrir en su empleo, cargo o comisión, en cuyo caso, se deberá instruir un procedimiento administrativo y en caso dado, otro u otros de naturaleza diversa: civil, penal, laboral o política.

Lo anterior quiere decir que los servidores públicos están inmersos dentro de un variado estatuto de responsabilidades para el caso de que incumplan sus deberes.

La palabra "Responsabilidad" proviene de la voz latina: "responder", que significa precisamente: responder por las conductas u omisiones imputadas al servidor público.

A continuación hablaremos sobre los diferentes tipos de responsabilidades que rodean a los servidores públicos en su desempeño diario.

La responsabilidad de los servidores públicos frente a la administración y la sociedad, derivada del incumplimiento de su empleo, cargo o comisión y con relación a la investidura de servidor público, puede ser como ya señalamos, dependiendo de su naturaleza, constitucional o política, civil, penal, laboral o administrativa.

1.- RESPONSABILIDAD CONSTITUCIONAL O JUICIO POLITICO

Dice el Doctor Ignacio Burgoa:

" Por Juicio Político se entiende el procedimiento que se sigue contra algún alto funcionario para desaforarlo o aplicar la sanción legal conducente por el delito oficial que hubiese cometido y de cuya perpetración se le declare culpable."²⁰

De lo anterior, es necesario destacar que la sanción no es precisamente con apego a las 'eyes penales, sino que solamente, se va a determinar sobre la procedencia o improcedencia del desafuero del funcionario, que será declarado inocente, o bien podrá ser inhabilitado o destituido del cargo.

Así, tenemos que el desafuero es quitar la prerrogativa constitucional de la persona del funcionario, para que pueda ser juzgado por las leyes aplicables al delito de que se trate, esto no esta en contraposición con lo que establece en su primer parte el artículo 13 constitucional que señala: "Nadie puede ser juzgado por leyes privativas ni por tribunales especiales," pues solamente se va a tratar de eliminar el obstáculo procedimental que impide se actualice la acción penal.

Este modo de evitar la aplicación de la ley penal es creada para proteger la importante tarea de los funcionarios públicos, que investidos de protección constitucional en el desarrollo de su encargo, están expuestos a cometer conductas que puedan ser consideradas como delitos, aún con la emisión de sus ideas.

²⁰ Burgoa Ornelas, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano 14ª Edición Editorial . Porrúa. México 2001. p. 584

Es hasta la Constitución de 1857 cuando aparece el llamado "Juicio Político", estableciendo disposiciones relativas a los delitos y faltas del orden federal y común para los altos funcionarios de la Nación, concretamente, el artículo 103 de esa Constitución manifestaba: "Los Diputados al Congreso de la Unión, los individuos de la Corte de Justicia y los Secretarios de despacho, son responsables de los delitos comunes que cometan durante el tiempo de su encargo y por los delitos, faltas y omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo encargo."²¹ También quedaba establecida una competencia para el enjuiciamiento de los altos funcionarios que cometían delitos del orden común, y que previamente tenían que ser desaforados, y otra, para los que cometían delitos oficiales, los cuales eran juzgados de acuerdo a la competencia constitucional del Congreso de la Unión.

En los delitos del orden común era necesaria la autorización del Congreso de la Unión para separar del cargo al funcionario, al cual se aplicaría la ley penal ordinaria.

Para proceder contra los servidores públicos que cometían delitos oficiales, entendiéndose estos como los realizados por los funcionarios en el ejercicio de sus funciones, era necesario desaforarlos; El desafuero estaba previsto en el artículo 105 de la Constitución de esa época, estableciendo

que el Congreso tendría la función de jurado de acusación y la Suprema Corte de Justicia, la de jurado. Si la sentencia era absolutoria, el funcionario podía continuar con su encargo, y si resultaba condenatoria, era separado de sus funciones y puesto a disposición de la Suprema Corte de Justicia, la que se encargaría de aplicar la pena que contempla la ley en el pleno y en audiencia en la que estarían presentes el acusado, el fiscal y el defensor.

En la reforma constitucional del 13 de noviembre de 1874, El jurado se vuelve bicameral y la función de la Suprema Corte se encarga a la Cámara de Senadores, por considerarlo políticamente más acorde a su naturaleza, el

²¹ González Bustamante, J.J., op cit. p. 51 - 52

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

6 de julio de 1986, es cuando aparece la ley reglamentaria del referido precepto constitucional, que es considerado la antecesora de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

En la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados, de 1980, existía un procedimiento específico para juzgar a los funcionarios que tuvieran fuero: los Senadores y Diputados del Congreso, Los Ministros de la Suprema corte de justicia de la Nación, los secretarios de despacho, el Procurador General de la república y los Gobernadores de los Estados, así como los Diputados de las Legislaturas locales por violaciones a la Constitución General, a las Leyes Federales y cuando cometieran faltas y delitos oficiales, y que la misma ley consideraba que perjudicaban al interés público y el buen despacho de la administración pública y que eran los siguientes:

1. El ataque a las instituciones democráticas;
2. El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo, federal;
3. El ataque a la libertad de sufragio;
4. La usurpación de atribuciones;
5. Cualquier infracción a la Constitución o a las Leyes federales, cuando causen perjuicios graves a la federación.
6. Las omisiones de carácter grave, en los términos de la fracción anterior;
7. Por violaciones sistemáticas a las garantías individuales;
8. En general los demás actos u omisiones en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho, siempre que no tengan carácter delictuoso conforme a otra disposición legal que los defina como delitos comunes.

Los delitos a que se refiere este artículo no se cometerían mediante la expresión de ideas (art. 3º).

Entonces, eran faltas y delitos oficiales leves, aquellos que no afecten de manera grave los intereses públicos, y no trascienden en el funcionamiento de las instituciones políticas y de gobierno.

Por otra parte, los sujetos del juicio político están señalados en el artículo 110 de la Constitución General actual y en la Ley federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en su artículo 5º. que a diferencia de la ley precedente, se encargan de llevar a juicio a los Jefes de Departamento Administrativo, representantes a la Asamblea del Distrito Federal, titular o titulares del Gobierno del Distrito, Procuradores de Justicia del Distrito Federal, a los Directores Generales o sus equivalentes de organismos descentralizados, de participación estatal mayoritaria y sociedades, asociaciones similares y fideicomisos públicos.

Dentro de las Entidades Federativas, a los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales, por delitos federales graves y por manejo indebido de fondos y recursos federales, manifestándose una ampliación de servidores públicos y de actividades que pueden ser objeto de juicio político, probablemente para tener una administración pública más vigilada.

Los elementos de procedencia del juicio político son los siguientes:

- 1) Que la conducta del Servidor Público perjudique intereses públicos o su buen despacho.
- 2) Que existan elementos de prueba contundentes.
- 3) Que exista denuncia ante la Cámara de Diputados.

Por otra parte, es importante destacar que la responsabilidad puede fincarse cuando el servidor público esta en funciones o hasta un año después de haber concluido sus funciones por virtud del nombramiento.

Evidentemente, la calificación de la conducta delictuosa del servidor público es política, por lo que para definir lo que es perjuicio grave del interés público o su buen despacho, ello será materia de debate en la Cámara de Diputados.

La existencia de medios de prueba coincide con el sistema judicial de aplicación de sanciones, pues en caso de no existir probanzas, sería innecesario el enjuiciamiento, por no permitir el conocimiento de la realidad.

La denuncia de los hechos ante la Cámara de Diputados por cualquier ciudadano, no impide que otra entidad que tenga representación social, pueda también hacerlo.

El servidor público, al ser llamado a juicio político, deberá estar en funciones o haberlo estado hasta un año antes de ser constreñido al juicio, de lo contrario, se entenderá que si cometiera un ilícito se estará a la legislación penal que hubiera infringido, sin necesidad de desafuero.

A continuación hablaremos brevemente de la substanciación del juicio político ante la Cámara de Diputados.

Establece la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos que la substanciación del juicio político ante la Cámara de Diputados. Se lleva a cabo de la siguiente forma:

Una vez hecha la denuncia ante la oficialía de partes según la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, ante la Cámara baja, en la que se solicite juicio político para algún servidor público, se turnará inmediatamente con los documentos con que sea acompañada, a las Comisiones de Gobernación, Puntos Constitucionales y de Justicia, para que califiquen si la conducta atribuida al servidor público está tipificada y si amerita el inicio del procedimiento de desafuero, una vez acreditados esos elementos se enviará la denuncia a la Sección Instructora de la Cámara.

El artículo 13 de la ley señala que la Sección Instructora estará facultada para realizar las investigaciones y diligencias necesarias para comprobar la materia de la denuncia, haciendo constar cada una de sus actuaciones, una vez ratificada la denuncia dentro de los tres días naturales siguientes, la sección instructora informará al denunciado sobre la materia de la acusación, haciéndole saber su derecho a defenderse, debiendo comparecer verbalmente o por escrito dentro de los siete días siguientes a la notificación.

Se abrirá un periodo probatorio por la Sección Instructora, mismo que será de treinta días naturales en el que recibirá o desechará las pruebas que ofrezcan las partes, en casos estrictamente necesarios y a juicio de la sección instructora, el periodo podrá ampliarse

Una vez terminada la etapa instructora, se pondrá el expediente a la vista del denunciante durante tres días naturales, se dará igual plazo al servidor público, para que tomen datos y estén en aptitud de formular sus alegatos, mismos que deberán presentar dentro de los seis días siguientes al segundo plazo mencionado.

Terminado el plazo para presentar alegatos, se hayan presentado o no, la Sección Instructora formulará conclusiones según las actuaciones en el expediente, las que serán analizadas concienzudamente, para justificar la conclusión o seguimiento del procedimiento.

Si del análisis al expediente se encuentra inocente al acusado, la Sección Instructora concluirá las actuaciones declarando que no ha lugar a proceder en su contra, en caso contrario se propondrá:

- 1) Que está legalmente probada la denuncia.
- 2) Que existe probable responsabilidad del acusado.
- 3) La mención de la sanción y que debe consistir en inhabilitación o destitución del cargo o funciones hasta por veinte años.

- 4) En caso de la aprobación de las conclusiones acusatorias, se enviarán a la Cámara de Senadores asentándose las circunstancias en que ocurrieron los hechos materia de la denuncia.

Emitidas las conclusiones de la sección Instructora, se entregarán a los secretarios de la Cámara Baja para que hagan del conocimiento del presidente de la misma Cámara, el cual enunciará la reunión para resolver sobre la acusación dentro de los tres días naturales siguientes, lo que notificarán a las partes para que aleguen lo que a su derecho convenga.

La Sección Instructora realizará las investigaciones y conclusiones hasta entregarlas a los secretarios, según los artículos precedentes, dentro del plazo de setenta días naturales contados desde el momento en que fuera turnada la denuncia, que en caso de estar impedida podrá solicitar a la Cámara ampliación del plazo para perfeccionar la instrucción, dicho plazo no será mayor de quince días, los plazos referidos se comprenden dentro del periodo ordinario de sesiones o del siguiente que se convoque.

El día que se señale para resolver sobre la denuncia, la Cámara Baja se erigirá en órgano de acusación, una vez declarado por el presidente, acto seguido, la secretaría leerá los puntos más importantes de las constancias, así como las conclusiones de la Sección Instructora, después, se concederá la palabra al denunciante, al acusado o a su defensa o a ambos, el denunciante podrá replicar, también lo puede hacer el servidor y su defensa en última instancia, se retiran a las partes y se procede a discutir y votar las conclusiones propuestas por la Sección Instructora.

Si la Cámara de Diputados resuelve que no es procedente la acusación, el servidor público seguirá ocupando el cargo, votación que será por mayoría absoluta de los sesionantes, substanciación del juicio político ante la Cámara de Senadores.

Emitida la resolución condenatoria de la Cámara de Diputados el acusado y la denuncia serán remitidos a la Cámara de Senadores, por una comisión de tres Diputados que la sostengan ante la Cámara Alta, recibida la acusación será turnada a la Sección de Enjuiciamiento que empleará a la Comisión de los Diputados, presentando las partes sus alegatos dentro de los cinco días naturales al emplazamiento.

Transcurrido el término para presentar alegatos la Sección de Emplazamiento formulará sus alegatos tomando en cuenta la denuncia y los alegatos formulados, proponiendo la sanción y su fundamento.

La Sección de Enjuiciamiento podrá escuchar a las partes si lo estima conveniente o a solicitud del interesado, pudiendo realizar las investigaciones que juzgue necesarias, ya emitidas las conclusiones la Sección las entregará a la Secretaría de la Cámara Alta.

Recibidas las conclusiones por la Secretaría de la Cámara, el presidente anunciará su constitución en jurado de sentencia en las veinticuatro horas siguientes a la recepción de las conclusiones, citando la Secretaría a la Comisión de Diputados y a las partes, para la audiencia que declara erigida el presidente de la Cámara Alta, en jurado de sentencia, procediendo a leer las conclusiones de la Sección de Enjuiciamiento, concediendo la palabra a las partes. retiradas las partes, solo quedando la comisión de Diputados, se procederá a discutir y votar las conclusiones y el presidente de la Cámara hará la declaratoria correspondiente procederá por las dos terceras partes de la Cámara. En materia de funcionarios de Entidades Federativas, la cámara Alta se erigirá dentro de los tres días naturales siguientes a la recepción de las conclusiones en jurado de sentencia, y la resolución será notificada a la Legislatura Local para que proceda conforme a sus atribuciones.

El fallo que diera cualquiera de Cámaras es inapelable, en caso de condena, el servidor público será puesto a disposición de la autoridad de la que se trate el delito que hubiera cometido.

2.- RESPONSABILIDAD CIVIL.

El artículo 1910 del Código Civil, señala que.

"El que obrando ilícitamente o contra las buenas costumbres cause daño a otro, está obligado a repararlo, a menos que demuestre que el daño se produjo como consecuencia de culpa o negligencia inexcusable de la víctima."

Por otra parte, señala el artículo 2104 del mismo ordenamiento:

"El que estuviere obligado a prestar un hecho y dejare de prestarlo o no lo prestare conforme a lo convenido, será responsable de los daños y perjuicios en los terminos siguientes:

I Si la obligación fuere a plazo, comenzará la responsabilidad desde el vencimiento de éste;

II Si la obligación no dependiere de plazo cierto, se observará lo dispuesto en la parte final del artículo 2080.

El que contraviene una obligación de no hacer pagará daños y perjuicios por el solo hecho de la contravención."

La manera de responder, en materia civil, es mediante la reparación de los daños. Por ello, esa obligación de reparar los daños y perjuicios causados se llama responsabilidad civil, tiene dos posibles fuentes: el hecho ilícito y el riesgo creado; para los fines del presente estudio, nos interesa especialmente la primer fuente citada, que se traduce en la conducta antijurídica culpable y dañosa.

Relacionando lo anteriormente expuesto con la responsabilidad en que incurren los servidores públicos en el desarrollo de sus funciones, podemos decir que, independientemente de la responsabilidad administrativa de que son sujetos, en base a lo que establece la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos, dichos servidores también pueden ser sujetos de una responsabilidad civil; el maestro Manuel Bejarano Sánchez define la responsabilidad civil diciendo:

"Responsabilidad civil es la necesidad de reparar los daños y perjuicios causados a otro, por un hecho ilícito o por la creación de un riesgo."²²

La responsabilidad civil, desde el punto de vista de la función pública tiene lugar en los casos en que la falta de cumplimiento de las obligaciones impuestas al titular de un cargo produce un menoscabo en el patrimonio del estado y se sanciona independientemente de las sanciones que establece la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; de acuerdo con nuestra legislación, es común que este tipo de responsabilidad se aplique a servidores públicos que manejan fondos, es requisito para estos, previo al inicio de sus funciones, el otorgamiento de fianzas que garanticen su manejo. Cuando surge la Responsabilidad Civil, una vez que ella se constituye por resolución administrativa, se procede a hacer efectiva la indemnización correspondiente directamente sobre los bienes del responsable o sobre la fianza que garantiza su manejo.

El jurista Miguel Galindo Camacho señala que: "La responsabilidad civil se presenta cuando el servidor público no cumple lo establecido en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, afectando el patrimonio de este. La responsabilidad civil más frecuente se presenta cuando el servidor público tiene a su cargo el manejo de fondos, en estos casos deberá otorgar fianza que garantice dicho manejo, fuera de esto la responsabilidad civil es de aplicación limitada y esta determinada por las leyes, esto es, la responsabilidad civil se presenta cuando el servidor público

produce un menoscabo en el patrimonio estatal o en el de un particular con su conducta, en este último caso podrá demandar pecuniariamente al Estado y al servidor público²⁵

Ahora bien al actualizarse la responsabilidad civil, se presenta la necesidad de indemnizar los daños causados pues es precisamente el nombre que se da a la obligación de indemnizar los daños y perjuicios causados por un hecho ilícito.

Este tipo de responsabilidad se puede aplicar al servidor público que cause daños al patrimonio público, y la indemnización se hace efectiva a través de la sanción económica que se establece en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en sus artículos 53, 54, 55, 56, 75 y 77 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; este tipo de sanción, que es la forma de hacer valer la indemnización por la responsabilidad civil, la estudiaremos a fondo en el siguiente capítulo, ya que es en éste en donde se analizará cada una de las sanciones que pueden ser aplicadas a los servidores públicos.

Para concluir el presente punto de estudio, señalaremos la forma en que se hace efectiva la aplicación de la indemnización, en virtud del contenido del artículo 75 de la ley de la materia que señala:

"La ejecución de las sanciones administrativas impuestas en resolución firme se llevará a cabo de inmediato en los términos que disponga la resolución. La suspensión, destitución o inhabilitación que se imponga a los servidores públicos de confianza, surtirán efectos al notificarse la resolución y se considerarán de orden público.

.....

Las sanciones económicas que se impongan constituirán créditos fiscales a favor del erario federal, se harán efectivas mediante el procedimiento económico-coactivo de ejecución, tendrán la prelación prevista para dichos

²⁵ Bejarano Sánchez, Manuel. *Obligaciones Civiles* 5ª Edición, Editorial Oxford, México 1989, p. 262

²⁶ Galindo Camacho Miguel. *Derecho Administrativo* Tomo I, México, 1988 p. 227

créditos y se sujetarán en todo a las disposiciones fiscales aplicables a esta materia."

3.-RESPONSABILIDAD PENAL.

Los delitos cometidos por servidores públicos, siempre han sido castigados, desde las legislaciones más antiguas hasta nuestros días.

En el Derecho Romano cuna del Derecho, existió el crimen de prevaricación, esto se instituyó con el fin de recuperar las sumas que el funcionario infiel arrancaba a los particulares por medio de la extorsión, también castigaron los delitos de peculado y concusión, sancionando el primero de ellos con pena pecuniaria y el segundo con pena capital para casos graves.

En nuestro país en la época prehispánica encontramos dentro de la civilización azteca, que se castigó al juez que no dictara una sentencia justa o por cohecho, es decir dejarse corromper con dones, con la pena de muerte, pero si era administrador el agente, además de la muerte se le confiscaban sus bienes.

El ejercicio de funciones, en jueces y magistrados, fuera del palacio merecía la sanción de trasquilamiento en público y destitución del empleo en casos leves y la muerte en casos graves.

El incumplimiento de los funcionarios del mercado a sus tareas, merecía la pérdida del empleo y destierro.

Así mismo el exceso cometido por los funcionarios en el cobro de los tributos, se sancionaba con trasquilamiento público y destitución del empleo en casos leves y en casos graves con la muerte.

El delito de malversación se sancionaba con la esclavitud.

En el pueblo maya, a los funcionarios se les tatuaban figuras alusivas a los delitos que cometían, siendo su ejecución en forma pública; en esta civilización no se tenía una certeza de un código escrito ya que era consuetudinario.

En la corona se aplicaron las leyes de España, como el fuero juzgo, las partidas y la novísima recopilación.

Posteriormente el Código Penal de 1871, en su título undécimo trataba de los delitos de los funcionarios públicos, al cuál le siguió el de 1929, siendo el título noveno al que correspondía a los delitos que nos ocupan y finalmente llegamos al Código de 1931, que actualmente nos rige.

La responsabilidad penal de los servidores públicos tiene lugar por delitos que solo con esa calida se pueden cometer o bien por actos en los que se considera como un agravante la circunstancia de que su autor desempeñe una función pública.

El Código Penal Federal consagra los Títulos Décimo y Décimo Primero a los delitos cometidos por servidores públicos en sus artículos 212 al 227 encontrándose en estos los siguientes delitos:

Dentro del título décimo tenemos a los siguientes:

- 1) Ejercicio Indevido de Servicio Público (Art. 214)
- 2) Abuso de Autoridad (Art. 215)

- 3) Coalición de Servidores Públicos (Art. 216)
- 4) Uso Indevido de Atribuciones y Facultades (Art. 217)
- 5) Concusión (Art. 218)
- 6) Intimidación (Art. 219)
- 7) Ejercicio Abusivo de Funciones (Art. 220)
- 8) Tráfico de Influencia (Art. 221)
- 9) Cohecho (Art. 222)
- 10) Cohecho a Servidores Públicos Extranjeros (Art. 222 Bis)
- 11) Peculado (Art. 223)
- 12) Enriquecimiento lícito (Art. 224)

Por otra parte, en el título décimo primero (Delitos Cometidos Contra la Administración de Justicia) se encuentran: Delitos Cometidos Contra la Administración de Justicia (Art. 225) y el Ejercicio Indevido del Propio Derecho. que se encuentra tipificado en Artículo 226 en relación con el 227.

Con la finalidad de que se tenga una visión más amplia y clara de la responsabilidad penal en la que los servidores públicos pueden incurrir, es conveniente el estudio de los siguientes artículos:

Artículo. 212.- Para los efectos de este Título y el subsecuente es servidor público toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal centralizada o en la del Distrito Federal, organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, organizaciones y sociedades asimiladas a éstas, fideicomisos públicos, en el Congreso de la Unión, o en los poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, o que manejen recursos económicos federales. Las disposiciones contenidas en el presente Título, son aplicables a los Gobernadores de los Estados, a los Diputados a las Legislaturas Locales y a los Magistrados de los Tribunales de Justicia Locales, por la comisión de los delitos previstos en este título, en materia federal.

Se impondrán las mismas sanciones previstas para el delito de que se trate a cualquier persona que participe en la perpetración de alguno de los delitos previstos en este Título o el subsecuente

En virtud de que, para considerarse como un delito cometido por servidores públicos, es requisito tener esa calidad, este precepto conceptualiza dicha calidad, que es redactado en un principio, en los mismos términos de nuestra Constitución Política, con la evidente integración expresa de aquellos organismos que forman parte de la Administración Pública Federal, así como aquellos cargos de elección popular.

Artículo. 213.- Para la individualización de las sanciones previstas en este Título, el juez tomará en cuenta, en su caso si el servidor público es trabajador de base o funcionario o empleado de confianza, su antigüedad en el empleo, sus antecedentes de servicio, sus percepciones, su grado de instrucción, la necesidad de reparar los daños y perjuicios causados por la conducta ilícita y las circunstancias especiales de los hechos constitutivos del delito. Sin perjuicio de lo anterior, la categoría de funcionario o empleado de confianza será una circunstancia que podrá dar lugar a una agravación de la pena..

Las circunstancias y condiciones del servidor público pueden ser determinantes para fijar la pena final a que se hizo acreedor el funcionario que actuó de forma irregular al desarrollar las funciones públicas que le fueron encomendadas, aclarándose que su calidad de servidor público constituye un agravante por lo que la pena que en su caso se aplique será mayor ala que se hubiese aplicado a un ciudadano común.

Artículo. 213 Bis.- Cuando los delitos a que se refieren los artículos 215, 218y 222 del presente Código, sean cometidos por servidores públicos miembros de alguna corporación policiaca, aduanera o migratoria, las penas previstas serán aumentadas hasta en una mitad y, además, se impondrá destitución e inhabilitación de uno a ocho años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

Cuando el servidor público de que se trate forme parte de los cuerpos policíacos o migratorios, se considerará como agravante y se aumentará la pena hasta en una mitad, además de la aplicación de la sanción administrativa que en este se señala.

Artículo 216.- Cuando los delitos a que se refieren los artículos 215, 219 y 222 del presente Código, sean cometidos por servidores públicos miembros de alguna corporación policíaca, aduanera o migratoria, las penas previstas serán aumentadas hasta en una mitad y, además, se impondrá destitución e inhabilitación de uno a ocho años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

Artículo 225.- Son delitos contra la administración de justicia, cometidos por servidores públicos los siguientes:

I. Conocer de negocios para los cuales tengan impedimento legal o abstenerse de conocer de los que les corresponda, sin tener impedimento legal para ello;

II. Desempeñar algún otro empleo oficial o un puesto o cargo particular que la ley les prohíba;

III. Litigar por sí o por interpósita persona, cuando la ley les prohíba el ejercicio de su profesión;

IV. Dirigir o aconsejar a las personas que ante ellos litiguen;

V. No cumplir una disposición que legalmente se les comunique por su superior competente, sin causa fundada para ello;

VI. Dictar, a sabiendas, una resolución de fondo o una sentencia definitiva que sean ilícitas por violar algún precepto terminante de la ley, o ser contrarias a las actuaciones seguidas en juicio o al veredicto de un jurado; u omitir dictar una resolución de trámite, de fondo o una sentencia definitiva lícita, dentro de los términos dispuestos en la ley.

VII. Ejecutar actos o incurrir en omisiones que produzcan un daño o concedan a alguien una ventaja indebidas;

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

VIII. Retardar o entorpecer maliciosamente o por negligencia la administración de justicia;

X. Abstenerse injustificadamente de hacer la consignación que corresponde de una persona que se encuentre detenida a su disposición como probable responsable de algún delito, cuando ésta sea procedente conforme a la Constitución y a las leyes de la materia, en los casos en que la ley les imponga esa obligación; o ejercitar la acción penal cuando no preceda denuncia, acusación o querrela;

X. Detener a un individuo durante la averiguación previa fuera de los casos señalados por la ley, o retenerlo por más tiempo del señalado por el párrafo séptimo del artículo 18 constitucional;

XI. No otorgar, cuando se solicite, la libertad caucional, al procedo legalmente;

XII. Obligar al inculpaado a declarar, usando la incomunicación, intimidación o tortura;

XIII. No tomar al inculpaado su declaración preparatoria dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a su consignación sin causa justificada, u ocultar el nombre del acusador, la naturaleza y causa de la imputación o el delito que se le atribuye;

XIV. Prolongar la prisión preventiva por más tiempo del que como máximo fija la ley al delito que motive el proceso;

XV. Imponer gabelas o contribuciones en cualesquiera lugares de detención o internamiento;

XVI. Demorar injustificadamente el cumplimiento de las providencias judiciales, en las que se ordene poner en libertad a un detenido;

XVII. No dictar auto de formal prisión o de libertad de un detenido, dentro de las setenta y dos horas siguientes a que lo pongan a su disposición, a no ser que el inculpaado haya solicitado ampliación del plazo, caso en el cual se estará al nuevo plazo;

XVIII. Ordenar o practicar cateos o visitas domiciliarias fuera de los casos autorizados por la ley

XIX. Abrir un proceso penal contra un servidor público, con fuerza, sin habersele retirado ésta previamente, conforme a lo dispuesto por la ley;

XX. Ordenar la aprehensión de un individuo por delito que no amerite pena privativa de libertad, o en casos en que no preceda denuncia, acusación o querrela; o realizar la aprehensión sin poner al detenido a disposición del juez en el término señalado por el párrafo tercero del artículo 16 de la Constitución;

XXI. A los encargados o empleados de lugares de reclusión o internamiento que cobren cualquier cantidad a los internos o a sus familiares, a cambio de proporcionarles bienes o servicios que gratuitamente brinde el Estado para otorgarles condiciones de privilegio en el alojamiento, alimentación o régimen;

XXII. Rematar, en favor de ellos mismos, por sí o por interpósita persona, los bienes objeto de un remate en cuyo juicio hubieren intervenido;

XXIII. Admitir o nombrar un depositario o entregar a éste los bienes secuestrados, sin el cumplimiento de los requisitos legales correspondientes;

XXIV. Hacer conocer al demandado, indebidamente, la providencia de embargo decretada en su contra;

XXV. Nombrar síndico e interventor en un concurso o quiebra, a una persona que sea deudor, pariente o que haya sido abogado del fallido, o a persona que tenga con el funcionario relación de parentesco, estrecha amistad o esté ligada con él por negocios de interés común;

XXVI. Permitir, fuera de los casos previstos por la ley, la salida temporal de las personas que están recluidas;

XXVII. No ordenar la libertad de un procesado, decretando su sujeción a proceso, cuando sea acusado por delito o modalidad que tenga señalada pena no privativa de libertad o alternativa, y

XXVIII. Dar a conocer a quien no tenga derecho, documentos, constancias o información que obren en una averiguación previa o en un proceso penal y que por disposición de la ley o resolución de la autoridad judicial, sean confidenciales.

A quien cometa los delitos previstos en las fracciones I, II, III, VII, VIII, IX, X, XXIV, XXV y XXVI, se les impondrá pena de prisión de tres a ocho años y de quinientos a mil quinientos días multa.

A quien cometa los delitos previstos en las fracciones IV, V, VI, X, XI, XII, XIII, XIV, XV, XVI, XVII, XVIII, XIX, XXI, XXII, XXIII, XXVII y XXVIII, se les impondrá pena de prisión de cuatro a diez años y de mil a dos mil días multa.

En todos los delitos previstos en este Capítulo, además de las penas de prisión y multa previstas, el servidor público será destituido e inhabilitado de tres a diez años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

Artículo 226.-Al que para hacer efectivo un derecho o pretendido derecho que debe ejercitar, empleare violencia, se le aplicará prisión de tres meses a un año o de 30 a 90 días multa. En estos casos sólo se procederá por querrela de la parte ofendida.

Artículo 227.-Las disposiciones anteriores se aplicarán a todos los funcionarios o empleados de la administración pública, cuando en el ejercicio de su encargo ejecuten los hechos o incurran en las omisiones expresadas en los propios artículos.

En el caso de revelación de secretos y en el de espionaje, se considera agravada la responsabilidad cuando dichos actos se cometen por servidores públicos (artículos 129 y 211), mismos que hacen referencia a funcionarios o empleados públicos.

Ahora bien, como ya se señaló, independientemente del procedimiento penal que se siga a los servidores públicos por la comisión de alguno de los delitos citados, y que se hubiesen cometido en virtud de su empleo, cargo o comisión; en cumplimiento a la ley se debe iniciar el procedimiento administrativo correspondiente como lo señala el artículo 4º de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, procedimiento que más adelante se analizará con detenimiento; o bien si de las investigaciones administrativas que se realicen se desprende una posible responsabilidad penal, se procederá como lo señala el artículo 61 de la legislación citada que a la letra dice:

"Si la contraloría interna de la dependencia o el coordinador de sector en las entidades tuvieran conocimiento de hechos que impliquen responsabilidad penal, darán vista de ello a la Secretaría y a la autoridad competente para conocer del ilícito."

Lo anterior confirma que la responsabilidad en que incurren los servidores públicos es de diferente naturaleza, como la penal que se presenta cuando se actualizan los supuestos contenidos en los artículos que anteceden y que citamos con la finalidad de que fuera claro para todos, él porque se pueden aplicar sanciones de diferente naturaleza como consecuencia de una sola conducta; el fundamento citado para tal efecto, refiere a las faltas u omisiones que pueden traer como consecuencia la responsabilidad penal y con ella la administrativa.

4. - RESPONSABILIDAD LABORAL.

Como ya hemos señalado al inicio de este capítulo, tanto nuestra Constitución Política como la Ley Federal de Responsabilidades de los

Servidores Públicos, refieren únicamente a la Responsabilidad Política, Penal y Administrativa, no obstante los servidores públicos son sujetos de la Legislación Laboral, misma que les otorga derechos y obligaciones y al igual que en las responsabilidades referidas por nuestra Carta Magna, el incumplimiento de las obligaciones es castigado al imponerse las sanciones correspondientes. La legislación laboral también contempla sanciones para los trabajadores que incumplan las obligaciones que tienen al desarrollar sus actividades, a nuestro parecer en ese momento se da la Responsabilidad Laboral.

Para empezar diremos que los trabajadores al servicio del estado tienen un trato diferente a los demás, en virtud de esa relación que se da con el ente llamado gobierno y todo lo concerniente al tema se regula en el apartado "B" del artículo 123 de nuestra Constitución.

Por otra parte la ley reglamentaria del artículo 123, es la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, misma que define al trabajador como a continuación se indica:

"Artículo 3o.- Trabajador es toda persona que preste un servicio físico, intelectual o de ambos géneros, en virtud de nombramiento expedido o por figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales."

Es necesario recordar que el Estado por si solo no significa nada , es decir se requiere de los medios idóneos para que se manifieste esa voluntad del estado, por lo que se hace necesaria la existencia de las instituciones, mediante las cuales se expresará esa voluntad, además se requiere de las personas (trabajadores) que serán el instrumento idóneo aplicador de la voluntad del estado, este instrumento lo conforman los trabajadores de cada una de las Entidades de la Administración Pública, quienes hacen posible la actividad administrativa.

Para que ocurra lo anterior se requiere que exista una relación entre ese trabajador y la Entidad de la Administración Pública, con la que tanto el trabajador como la Entidad estarán obligados a cumplir sus obligaciones, como lo establece el artículo 2º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado Reglamentaria del Apartado B del Artículo 123 Constitucional.

"Artículo 2o.- Para los efectos de esta ley, la relación jurídica de trabajo se entiende establecida entre los titulares de las dependencias e instituciones citadas y los trabajadores de base a su servicio. En el Poder Legislativo las directivas de la Gran Comisión de cada Cámara asumirán dicha relación."

Atento a lo expuesto, surgen obligaciones y derechos recíprocos entre el trabajador (servidores públicos) y el estado (titular de la Dependencia o Entidad de que se trate), en este caso y por la naturaleza del tema que se estudia, nos interesan las obligaciones de los trabajadores, ya que su incumplimiento daría lugar a la responsabilidad laboral; el artículo 44 de la ley citada establece cuales son sus obligaciones:

"Artículo 44.- Son obligaciones de los trabajadores:

I.- Desempeñar sus labores con la intensidad, cuidado y esmero apropiados, sujetándose a la dirección de sus jefes y a las leyes y reglamentos respectivos.

II.- Observar buenas costumbres dentro del servicio.

III.- Cumplir con las obligaciones que les impongan las condiciones generales de trabajo.

IV.- Guardar reserva de los asuntos que lleguen a su conocimiento con motivo de su trabajo.

V.- Evitar la ejecución de actos que pongan en peligro su seguridad y la de sus compañeros.

VI.- Asistir puntualmente a sus labores;

VII.- No hacer propaganda de ninguna clase dentro de los edificios o lugares de trabajo, y

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

VIII.- Asistir a los institutos de capacitación, para mejorar su preparación y eficiencia."

Ya que se ha establecido como y de donde nacen las obligaciones de los trabajadores para cumplir las funciones por las que fueron contratados, es necesario aclarar que al tener una relación de trabajo con el gobierno (en cualquiera de sus niveles) nace con esta, la sujeción al régimen administrativo, que se traduce en la obligación de observar las disposiciones sobre el particular y que su incumplimiento podría tener como consecuencia una sanción de esa índole, la cual podría aplicar, en determinados casos, la responsabilidad laboral, es decir se podría caer en los supuestos de terminación de la relación laboral sin responsabilidad para el patrón o lo que sería lo mismo, para la entidad de que se trate como a continuación se señala:

"Artículo 46.- Ningún trabajador podrá ser cesado sino por justa causa. En consecuencia, el nombramiento o designación de los trabajadores solo dejará de surtir efectos sin responsabilidad para los titulares de las dependencias por las siguientes causas:

I.- Por renuncia, por abandono de empleo o por abandono o repetida falta injustificada a labores técnicas relativas al funcionamiento de maquinaria o equipo, o a la atención de personas, que ponga en peligro esos bienes o que cause la suspensión o la deficiencia de un servicio, o que ponga en peligro la salud o vida de las personas, en los términos que señalen los Reglamentos de Trabajo aplicables a la dependencia respectiva.

II.- Por conclusión del término o de la obra determinantes de la designación;

III.- Por muerte del trabajador;

IV.- Por incapacidad permanente del trabajador, física o mental, que le impida el desempeño de sus labores;

V.- Por resolución del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, en los casos siguientes:

a) Cuando el trabajador incurriere en faltas de probidad u honradez o en actos de violencia, amagos, injurias, o malos tratamientos contra

sus jefes o compañeros o contra los familiares de unos u otros, ya sea dentro o fuera de las horas de servicio.

b) Cuando faltare por más de tres días consecutivos a sus labores sin causa justificada.

c) Por destruir intencionalmente edificios, obras, maquinaria, instrumentos, materias primas y demás objetos relacionados con el trabajo.

d) Por cometer actos inmorales durante el trabajo.

e) Por revelar los asuntos secretos o reservados de que tuviere conocimiento con motivo de su trabajo.

f) Por comprometer con su imprudencia, descuido o negligencia la seguridad del taller, oficina o dependencia donde preste sus servicios o de las personas que allí se encuentren.

g) Por desobedecer reiteradamente y sin justificación las órdenes que reciba de sus superiores.

h) Por concurrir, habitualmente, al trabajo en estado de embriaguez o bajo la influencia de algún narcótico o droga enervante.

i) Por falta comprobada de cumplimiento a las condiciones generales de trabajo de la dependencia respectiva.

j) Por prisión que sea el resultado de una sentencia ejecutoria.

En los casos a que se refiere esta fracción, el Jefe superior de la oficina respectiva podrá ordenar la remoción del trabajador que diere motivo a la terminación de los efectos de su nombramiento, a oficina distinta de aquella en que estuviere prestando sus servicios, dentro de la misma Entidad Federativa cuando esto sea posible, hasta que sea resuelto en definitiva el conflicto por el Tribunal Federal de Contratación y Arbitraje.

Por cualquiera de las causas a que se refiere esta fracción, el Titular de la Dependencia podrá suspender los efectos del nombramiento si con ello esta conforme el Sindicato correspondiente; pero si este no estuviere de acuerdo, y cuando se trate de alguna de las causas graves previstas en los incisos a), c), e) y h), el titular podrá demandar la conclusión de los efectos del nombramiento, ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, el cual proveerá de plano, en incidente por separado, la suspensión de los efectos del nombramiento, sin perjuicio de continuar el procedimiento en lo principal hasta agotarlo en los términos y plazos que correspondan,

para determinar en definitiva sobre la procedencia o improcedencia de la terminación de los efectos del nombramiento.

cuando el Tribunal resuelva que procede dar por terminados los efectos del nombramiento sin responsabilidad para el Estado, el trabajador no tendrá derecho al pago de los salarios caídos.

En el caso de que el trabajador faltare a las obligaciones enlistadas la entidad tendría el derecho de separar de su cargo al empleado sin responsabilidad para esta, de igual forma si el trabajador es sancionado administrativamente con destitución o inhabilitación, se puede solicitar a la autoridad laboral la terminación de la relación en atención del artículo que antecede.

*Artículo 1o.- La presente Ley es de observancia general para los titulares y trabajadores de las dependencias de los Poderes de la Unión, del Gobierno del Distrito y Federal, de las Instituciones que a continuación se enumeran: Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Juntas Federales de Mejoras Materiales, Instituto Nacional de la Vivienda, Lotería Nacional, Instituto Nacional de Protección a la Infancia, Instituto Nacional Indigenista, Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, Comisión Nacional de Valores, Comisión de Tarifas de Electricidad y Gas, Centro Materno-Infantil, Maximino Avila Camacho y Hospital Infantil; así como de los otros organismos descentralizados, similares a los anteriores que tengan a su cargo función de servicios públicos.

Este precepto indica la obligación, para las entidades y organismos mencionados, de observar la ley con la finalidad de proteger a los Trabajadores del Gobierno Federal.

*Artículo 8o.- Quedan excluidos del régimen de esta ley los Trabajadores de confianza a que se refiere el artículo 5°; los miembros del Ejército y Armada Nacional con excepción del personal civil de las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina; el personal militarizado o que se militarice legalmente; los miembros del Servicio Exterior Mexicano; el personal de vigilancia de los establecimientos penitenciarios, cárceles o galeras y

aquellos que presten sus servicios mediante contrato civil o que sean sujetos al pago de honorarios.

5. -RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA.

Este tipo de responsabilidad tiene lugar con motivo de cualquier falta cometida por un servidor público en el desempeño de sus funciones, pudiendo ser concomitante con la responsabilidad penal y civil; esta responsabilidad puede en unos casos traer como consecuencia la terminación de los efectos del nombramiento, en otros casos no trasciende fuera de la administración, la falta que la origina se le denomina falta disciplinaria; la sanción que amerita es también una pena disciplinaria y la autoridad que la impone es el superior jerárquico del empleado que a cometido la falta, respecto a la aplicación de las sanciones el artículo 56 de la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos señala que el apercibimiento, la amonestación y la suspensión del empleo se aplicaran por el superior jerárquico; la destitución del empleo se demandara por el superior jerárquico; la suspensión del empleo, cargo o comisión se aplicara por el superior jerárquico, en estos dos últimos casos la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo promoverá los procedimientos correspondientes; la inhabilitación será aplicable por resolución que dicte la autoridad competente y las sanciones económicas por el órgano de control interno de la dependencia involucrada.

La Constitución en su titula cuarto, señala las bases de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, publicada en el diario oficial el 31 de diciembre de 1982.

En esta se hace una mención detallada de los sujetos de responsabilidad en el servicio público, de las obligaciones, responsabilidades

y sanciones administrativas, en el mismo servicio, así como las que se deben analizar y resolver mediante juicio político, señalándose también las autoridades competentes y los procedimientos para declarar la procedencia del procesamiento penal de los servidores que gozan de fuero, y por último establece como medida de control el registro patrimonial de los mismos servidores públicos.

De lo expuesto se puede señalar que la responsabilidad administrativa, es aquella a la que se hacen acreedores los empleados del estado que al desempeñar las actividades encomendadas con motivo de su empleo, cargo o comisión cometen actos ilegales que son castigados mediante la aplicación de una sanción que puede, según la gravedad de la falta, llegar hasta la inhabilitación para trabajar en la administración pública por un periodo determinado.

Ahora bien, hemos señalado que se incurre en responsabilidad administrativa cuando se realizan actos irregulares que obviamente van en contra del derecho y el indicador que en su caso determina cuando se puede sancionar a los servidores públicos en virtud de responsabilidad administrativa, lo encontramos en el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores, precepto que contiene las obligaciones que todo servidor público debe de observar al desempeñar las actividades inherentes a su empleo, cargo o comisión, cuya inobservancia da lugar a la responsabilidad que nos ocupa.

Estas obligaciones serán objeto de un estudio más amplio en el capítulo siguiente, pues constituyen el instrumento ideal para que el estado regule la función de sus trabajadores, además de que en su inobservancia se centra parte del objetivo del presente trabajo.

CAPITULO III

PROCEDIMIENTO DISCIPLINARIO ADMINISTRATIVO

A. ETAPAS

Para determinar claramente el motivo por el que es necesario que las sanciones administrativas sean impuestas mediante la tramitación o substanciación de un procedimiento, es indispensable conocer el fundamento constitucional que obligan a su observancia, este fundamento lo encontramos en los artículos 14 y 16 Constitucionales que señalan:

"Artículo 14. Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho."

"Artículo 16.- Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento."

Los preceptos que anteceden, como se desprende de su lectura, señalan con claridad que nadie puede ser molestado en su persona o derechos, molestia que va implícita en el inicio de cualquier tipo de

procedimiento, por lo que es necesario, al investigar la conducta de los servidores públicos, seguir paso a paso lo que la ley señala, pasos que sumados entre ellos conforma el procedimiento disciplinario administrativo.

Ahora bien, la imposición de las sanciones derivadas de las faltas cometidas por los servidores públicos con motivo de su empleo, cargo o comisión y llamadas responsabilidades administrativas, deben ceñirse a los procedimientos que las normas legales establecen. La autoridad administrativa, como ya señaláramos, se encuentra vinculada en los términos de los artículos 14 y 16 constitucionales, que la obligan a cumplir las formalidades esenciales del procedimiento, conforme a lo que se establece en las leyes que rigen la actividad desarrollada por los empleados de la administración pública en sus tres niveles, normas que fueron expedidas con anterioridad al hecho, así mismo la autoridad esta obligada a realizar sus actos con la debida fundamentación y motivación.

Los maestros Rafael de Pina y Rafael de Pina Vara, definen el procedimiento diciendo:

" Entendemos por procedimiento al conjunto de formalidades o tramites a que está sujeta la realización de los actos jurídicos, civiles, procesales, administrativos y legislativos. El procedimiento constituye una garantía de la buena administración de la justicia. Las violaciones a las leyes del procedimiento pueden ser reclamadas en la vía de amparo "²⁵

ahora bien, respecto al aspecto administrativo disciplinario, diremos que el empleado público es responsable del incumplimiento de los deberes que le impone la función que desempeña, al presentarse dicho incumplimiento , aparece la responsabilidad administrativa que da lugar a la imposición de correcciones de carácter disciplinario, mismas que se imponen

²⁵ de Pina, Rafael y de Pina Vara , Rafael. Diccionario de Derecho. Edición. 19, Editorial Porrúa, México 1963, P. 420

mediante el agotamiento del procedimiento señalado y que es puramente administrativo.

Respecto al procedimiento disciplinario, el maestro Guillermo Haro Bélichez señala:

"El procedimiento administrativo es el conjunto de actividades procesales señaladas en la ley de responsabilidades, que concurren en la creación de los actos jurídicos- administrativos para que exista la aplicación de la sanción disciplinaria o el fincamiento de la responsabilidad resarcitoria en los casos en que sea procedente."²⁶

Todo procedimiento deberá estar conformado por un conjunto de formalidades que ilustren al órgano disciplinario y le proporcionen la información que le permita guiar su decisión, constituyendo al mismo tiempo una garantía de que la resolución que dicte no será arbitraria, sino de acuerdo a las normas legales.

Como ya lo citamos y considerando lo anteriormente expuesto, se puede concluir que el procedimiento disciplinario administrativo debe desarrollarse con estricto y absoluto respeto a las garantías procesales, como lo establecen los artículos 14 y 16 Constitucionales, con la finalidad de evitar que se vicie el procedimiento, por lo que debe darse especial atención al cumplimiento de las garantías de legalidad y audiencia que deban concederse a los servidores públicos presuntos infractores, en los siguientes términos:

- El derecho a ser escuchados, haciéndolos sabedores de las faltas o causales de responsabilidad administrativa que se les impute.

²⁶ Haro Bélichez, Guillermo y Otros. *Avances y Retos del Sistema de Control y Evaluación de la Gestión Pública y Desarrollo Administrativo en el Estado de México 1993-1996*. Instituto de Administración Pública del Estado de México A. C. México 1999. P. 434

- El derecho de exponer o argumentar lo que a su interés convenga, ofreciendo y desahogando las pruebas respectivas.
- El derecho de alegar, respecto de los actos u hechos imputados, pruebas de cargo existentes y aquellas de descargo realizadas.
- El derecho a ser notificado de la resolución fundada y motivada que se emita por el órgano competente.

El procedimiento que reúna este mínimo de garantías o derechos será considerado como válido de pleno derecho; asimismo, el procedimiento administrativo disciplinario puede iniciarse por el órgano competente a petición de la parte interesada ya sea por queja o denuncia, o de oficio en ejercicio de las funciones legales como la auditoría y fiscalización.

Es de suma importancia establecer el preciso momento en que el órgano de control interno de la dependencia o entidad de que se trate, en cumplimiento de sus facultades, inicia la etapa de investigación respecto de la función o desempeño de cualquier servidor público, cual es el fundamento legal en el que se basan para investigar sin que esto constituya el inicio del procedimiento disciplinario y las causas que originan o motivan la acción jurisdiccional, de lo anterior se desprende que el procedimiento disciplinario administrativo, materia del presente estudio, se compone de distintas etapas como lo son la de investigación, la del procedimiento disciplinario contemplado en el artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y la etapa de resolución de la sanción administrativa.

1. ETAPA DE INVESTIGACION

Como lo indica el concepto, forman parte del procedimiento administrativo disciplinario en sentido amplio, todas aquellas actividades que se realizan por parte de la autoridad administrativa u órganos de control interno, con motivo de una queja o denuncia, a las practicadas en vías de diligencias previas, como pueden ser las auditorias, las actas de visita, las actas de verificación, etc.; estas actividades procesales se realizan a petición de parte o de oficio, de acuerdo a las facultades y competencias de la autoridad administrativa correspondiente.

De lo expuesto se desprende que el procedimiento disciplinario administrativo puede tener su origen por cualquiera de los siguientes aspectos:

Por queja o denuncia, mecanismos que tiene la ciudadanía para hacer del conocimiento de la autoridad de que se trate, sus inconformidades por la afectación que hubiese sufrido, derivada de la actuación deshonesto, deficiente o arbitrarias de cualquier servidor público, estos mecanismos los podemos definir de la siguiente forma:

“Queja.- es la manifestación de los hechos irregulares imputables presuntamente a un servidor público, cometidos en ejercicio de las funciones que se desprenden de su empleo, cargo o comisión y que afectan la esfera jurídica de una persona y que esta misma los hace del conocimiento de la autoridad competente.

Denuncia.- es la manifestación de hechos irregulares imputables presuntamente a un servidor público en ejercicio de sus funciones que

afectan la esfera de un tercero, aun cuando no sea este quien lo exprese ante la autoridad.²⁷

El fundamento jurídico que contiene estas figuras lo encontramos en el artículo 109 Constitucional, 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, 49 y 50 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, 89 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y por supuesto 24, 25, 26, 27, 31, 32, 33, y 47 del Reglamento Interno de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, no obstante y por ser la ley reglamentaria, nos referiremos únicamente a los preceptos citados en la tercer legislación mencionada que dicen:

"Art. 49.- En las dependencias y entidades de la Administración Pública se establecerán unidades específicas, a las que el público tenga fácil acceso, para que cualquier interesado pueda presentar **quejas y denuncias** por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, con las que se iniciará, en su caso, el procedimiento disciplinario correspondiente.

La Secretaría establecerá las normas y procedimientos para que las instancias del público sean atendidas y resueltas con eficiencia."

"Art. 50.- La Secretaría, el superior jerárquico y todos los servidores públicos tienen la obligación de respetar y hacer respetar el derecho a la formulación de las **quejas y denuncias** a las que se refiere el artículo anterior y de evitar que con motivo de éstas se causen molestias indebidas al quejoso.

Incorre en responsabilidad el servidor público que por sí o por interpósita persona, utilizando cualquier medio, inhiba al quejoso para evitar la formulación o presentación de **quejas y denuncias**, o que con motivo de ello realice cualquier conducta injusta u omita una justa y debida que lesione los intereses de quienes las formulen o presenten."

²⁷ Subsecretaría de Atención Ciudadana y Contraloría Social, Dirección General de Atención Ciudadana, **Lineamientos y Criterios Técnicos y Operativos Tomo I**, México, P.12.

El segundo aspecto que da origen al procedimiento disciplinario administrativo en su etapa de investigación lo constituyen la auditoría, la supervisión y la fiscalización directa, que al igual que la queja y denuncia, encontramos su fundamento legal en las leyes mencionadas, y basta indicar que estos constituyen un mecanismo de la administración pública federal para verificar el desempeño de sus funcionarios cuyo resultado u observación indicativo de irregularidades, origina el inicio del procedimiento disciplinario, constituyendo el desarrollo de la auditoría, precisamente la etapa de investigación.

Podemos mencionar como último aspecto, la obligación de declarar la situación patrimonial de los servidores públicos, el cual, dada su importancia, tiene destinado en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, el título cuarto, para ilustrar la responsabilidad administrativa que nace de su inobservancia citaremos únicamente los artículos 79, 84 y 86 que indican:

"Artículo 79.- La Secretaría llevará el registro y seguimiento de la evolución de la situación patrimonial de los servidores públicos de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como de los órganos jurisdiccionales a que se refieren las fracciones VII a IX del artículo 3o., en los términos de esta Ley y demás disposiciones aplicables.

Las atribuciones que este Título otorga a la Secretaría, a las Cámaras de Senadores y Diputados del Congreso de la Unión y a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Para los efectos del párrafo que antecede, las citadas autoridades conforme a la legislación respectiva, determinarán los órganos encargados de ejercer dichas atribuciones, así como los sistemas que se requieran para tal propósito."

"Artículo 84.- Cuando los signos exteriores de riqueza sean ostensibles y notoriamente superiores a los ingresos lícitos que pudiera tener un servidor público, la Secretaría podrá ordenar, fundando y motivando su acuerdo, la práctica de visita de inspección y

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

auditorías. Cuando estos actos requieran orden de autoridad judicial, la Secretaría hará ante ésta la solicitud correspondiente.

Previamente a la inspección o al inicio de la auditoría, se dará cuenta al servidor público de los hechos que motivan estas actuaciones y se le presentarán las actas en que aquellos consten, para que exponga lo que en derecho le convenga.*

***Artículo 66.-** Serán sancionados en los términos que disponga el Código Penal los servidores públicos que incurran en enriquecimiento ilícito.*

En base a lo que asta ahora hemos estudiado es fácil saber que de cualquiera de las formas en que se inicie el procedimiento para sancionar a un servidor público se puede desprender una o más tipos de responsabilidades y el Órgano, Dependencia o Entidad de la administración pública federal que substancie el procedimiento podrá proceder en forma autónoma en cada una de las responsabilidades en que se hubiese incurrido.

Por lo expuesto, diremos que:

La maquinaria gubernamental, para determinar si existe algún tipo de responsabilidad de sus servidores públicos, inicia su actividad por varias razones, ya sea en atención de una queja o denuncia elaborada por la ciudadanía, por el propio personal del Órgano de Control Interno, en cumplimiento de auditorías o por el registro patrimonial de los mismos, pero en estos casos no se estaría en posibilidades de detectar las irregularidades si no se contara con la facultad de realizar una investigación de los hechos que se presumen irregulares, previa a la iniciación del procedimiento disciplinario contemplado en el artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos , mismo que estudiaremos más adelante.

Esta facultad de aquellos entes que forman parte del Órgano encargado de control administrativo en la administración pública, (SECODAM), como lo son los Órganos Internos de Control de cada una de las Dependencias del Ejecutivo Federal, de la administración pública centralizada, descentralizada, de participación estatal mayoritaria, etc.; así como los Coordinadores de Sector de los Órganos de Vigilancia y Control, Delegados, Comisarios Públicos y Supervisores regionales, además de las autoridades mencionadas en el artículo 3 de la Ley de la materia, evitan supuestamente, gastos innecesarios al iniciar procedimientos cuya determinación es la falta de elementos, una vez que se comparecieron a testigos y presunto responsable.

La etapa previa a la instrumentación del procedimiento disciplinario administrativo, toma especial importancia y consiste en que una vez que se cuenta con la queja o denuncia de hechos específicos, posiblemente irregulares, es decir que el servidor público faltó a las obligaciones que le impone el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; o que se presumen actos irregulares ya sea en su función o declaración de situación patrimonial, el Órgano de Control puede iniciar una investigación de los hechos con la finalidad de determinar si existen elementos que demuestren la responsabilidad en que incurrió el servidor público o en su caso, para determinar el archivo del expediente por falta de elementos.

El fundamento jurídico en el que se basan los órganos de control para iniciar sus investigaciones, lo encontramos en los artículos 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, 62 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y los respectivos del Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, que en este último se confieren facultades a los Órganos de Control Interno y que no obstante su importancia, para los efectos del estudio y dada su amplitud, citaremos los más importantes.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

"Artículo 37.- A la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

.....

XV. Recibir y registrar las declaraciones patrimoniales que deban presentar los servidores públicos de la Administración Pública Federal, y verificar su contenido mediante las investigaciones que fueren pertinentes de acuerdo con las disposiciones aplicables;

XVI. Atender las quejas e inconformidades que presenten los particulares con motivo de convenios o contratos que celebren con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, salvo los casos en que otras leyes establezcan procedimientos de impugnación diferentes;

XVII. Conocer e investigar las conductas de los servidores públicos, que puedan constituir responsabilidades administrativas; aplicar las sanciones que correspondan en los términos de ley y, en su caso, presentar las denuncias correspondientes ante el Ministerio Público, prestándose para tal efecto la colaboración que le fuere requerida;"

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos

"Artículo 62.- Si de las investigaciones y auditorías que realice la Secretaría apareciera la responsabilidad de los servidores públicos, informará a la contraloría interna de la dependencia correspondiente o al coordinador sectorial de las entidades, para que proceda a la investigación y sanción disciplinaria por dicha responsabilidad, si fuera de su competencia. Si se trata de responsabilidad mayor cuyo conocimiento sólo compete a la Secretaría, esta se abocará directamente al asunto informando de ello al Titular de la dependencia y a la contraloría interna de

la misma para que participe o coadyuvo en el procedimiento de determinación de responsabilidades."

**Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo
Administrativo**

"**Artículo 47.-** La Secretaría designará para el mejor desarrollo del sistema de control y evaluación gubernamental, a los coordinadores de sector de los órganos de vigilancia y control; delegados y subdelegados ante las dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada y sus órganos desconcentrados, así como ante la Procuraduría General de la República, y a los comisarios públicos ante los órganos de gobierno o de vigilancia de las entidades de la Administración Pública Federal Paraestatal.

Con el mismo propósito designará a los titulares de los órganos internos de control en las dependencias, órganos desconcentrados, Procuraduría General de la República, organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, y fideicomisos públicos, así como a los de las áreas de auditoría, quejas y responsabilidades de tales órganos, en los términos a que se refiere el artículo 37, fracción XII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

.....

III. Los titulares de los órganos internos de control tendrán, en el ámbito de la dependencia y de sus órganos desconcentrados, o entidad de la Administración Pública Federal en la que sean designados o de la Procuraduría General de la República, las siguientes facultades:

1. Recibir quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos y darles seguimiento; investigar y fincar las responsabilidades a que hubiere lugar e imponer las sanciones aplicables en los términos de ley, con excepción de las que deba conocer la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial, y en su caso, llevar a cabo las acciones conducentes a fin de garantizar el

cobro de las sanciones económicas que se impongan a los servidores públicos con motivo de la infracción cometida.

V. Los supervisores regionales a que se refiere el artículo 2 de este Reglamento ejercerán en la circunscripción territorial que determine el Titular de la Secretaría las atribuciones referidas en la fracción II del artículo 31, así como las siguientes:

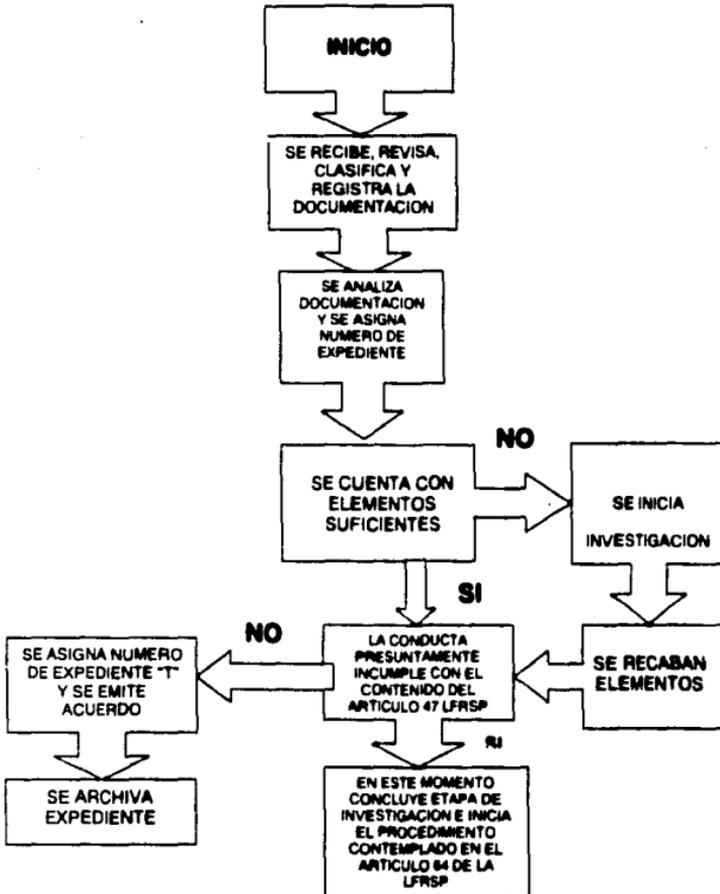
1.-las quejas y denuncias relacionadas con servidores públicos y sobre las peticiones que realice la ciudadanía."

De la lectura de los preceptos citados, se desprende con claridad el porque las autoridades señaladas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos como las que deben verificar su correcta aplicación, tienen facultades para que aun sin existir queja o denuncia en contra de servidor público determinado, iniciar un procedimiento de investigación para determinar si el empleado actúa con legalidad al desempeñar sus funciones; o en caso de que exista la queja o denuncia, antes de iniciar el procedimiento administrativo disciplinario, investiga y se allega de los elementos que permitan suponer la probable responsabilidad administrativa del servidor público de que se trate.

Para concluir diremos que según lo establecido en el artículo 49 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, 31, fracción II, III y 47 fracción III numeral 1 y V, del Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, corresponde la captación de las quejas, denuncias, fiscalización y la practica de auditorías a las siguientes autoridades: Dirección General de Atención Ciudadana, Supervisorías Regionales, Órganos de Control Interno, Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal y la Procuraduría General de la Republica; la captación de las quejas y denuncias puede realizarse a través de la atención directa a la ciudadanía, por teléfono, por medios electrónicos y por correspondencia.

Con la finalidad de ejemplificar la forma y pasos que sigue la autoridad facultada para investigar las conductas de los servidores públicos, a continuación se integra un flujo grama que indica paso a paso las acciones de la autoridad para reunir los elementos que presuman la responsabilidad administrativa.

**Procedimiento de Investigación, Previo al Procedimiento Contemplado
en el Artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los
Servidores Públicos.**



2. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO

Una vez que el Órgano de control Interno de la dependencia de que se trate agotó la etapa de investigación y que de esta se desprende que existen elementos suficientes que permiten sustentar la posibilidad de que el servidor público incurrió presuntamente en alguno de los supuestos de responsabilidad administrativa o de índole penal, civil o laboral; debe de proceder conforme a lo contenido en el artículo 64 de la ley Federal de responsabilidades de los Servidores Públicos, precepto que a continuación citamos no obstante apuntaremos primero las obligaciones de los servidores públicos contenidas en el artículo 47 de la legislación enunciada y cuyo incumplimiento da lugar al inicio del procedimiento disciplinario administrativo.

Artículo 47.- Todo servidor público tendrá las siguientes obligaciones, para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben ser observadas en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, y cuyo incumplimiento dará lugar al procedimiento y a las sanciones que correspondan, sin perjuicio de sus derechos laborales, así como de las normas específicas que al respecto rijan en el servicio de las fuerzas armadas:

1.- Cumplir con la máxima diligencia el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio o implique abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión;

El hecho de desempeñar las funciones que los servidores públicos tienen encomendadas por razón de su empleo, cargo o comisión, de forma inadecuada, sin observar el cuidado y eficacia requerida, constituye motivo de fincamiento de responsabilidad administrativa por inobservancia a la presente fracción.

II.- Formular y ejecutar legalmente, en su caso, los planes, programas y presupuestos correspondientes a su competencia, y cumplir las leyes y otras normas que determinen el manejo de recursos económicos públicos;

Es imprescindible que los empleados del gobierno federal que tienen a cargo el desempeño e implementación de programas, manejo y aplicación de recursos económicos, realicen las actividades inherentes a dichas función, apegadas a lo que establecen las leyes que reglamentan tal función, de lo contrario se harán acreedores a la sanción correspondiente, ya que el procurar el aprovechamiento óptimo de recursos es la finalidad de la presente fracción.

III.- Utilizar los recursos que tengan asignados para el desempeño de su empleo, cargo o comisión, las facultades que le sean atribuidas o la información reservada a que tenga acceso por su función exclusivamente para los fines a que están afectos;

La finalidad de la fracción en análisis se traduce en que los servidores públicos utilicen los recursos económicos que les son asignados, para las actividades que les fueron encomendadas con motivo de su empleo, cargo o comisión, así como llevar acabo sus facultades y utilizar la documentación a que tenga acceso, solo para los fines que tienen destinados y no hacer un uso distinto de estos.

IV.- Custodiar y cuidar la documentación e información que por razón de su empleo, cargo o comisión, conserve bajo su cuidado o a la cual tenga acceso, impidiendo o evitando el uso, la sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebidas de aquéllas;

La confidencialidad de los documentos públicos y el uso legal, así como el cuidado adecuado de los mismos, se encuentra contemplado en la presente fracción, por lo que de suceder lo contrario traería consecuencias

de responsabilidad penal, laboral y administrativa para el servidor público que omite dicha obligación.

V.- Observar buena conducta en su empleo, cargo o comisión, tratando con respeto, diligencia, imparcialidad y rectitud a las personas con las que tenga relación con motivo de este;

En esta se impone, a los servidores públicos que tengan trato directo, con motivo de su empleo, cargo o comisión, con la ciudadanía o público en general, la obligación de brindar un servicio eficiente y respetuoso.

VI.- Observar en la dirección de sus inferiores jerárquicos las debidas reglas del trato y abstenerse de incurrir en agravio, desviación o abuso de autoridad;

Es común que los superiores jerárquicos brinden un trato prepotente y grosero a los empleados gubernamentales que están bajo sus órdenes; al encontrarse tan arraigada tal practica irregular, se impuso como una obligación que se brinde un trato respetuoso y legal a los inferiores jerárquicos.

VII.- Observar respeto y subordinación legítimas con respecto a sus superiores jerárquicos inmediatos o mediatos, cumpliendo las disposiciones que éstos dicten en el ejercicio de sus atribuciones;

Igual obligación tienen los servidores públicos de nivel inferior hacia con sus jefes inmediatos, así como atender las instrucciones que en ejercicio de sus funciones aquellos les giren, siempre y cuando estas no vayan en contra de la legalidad.

VIII.- Comunicar por escrito al titular de la dependencia o entidad en la que presten sus servicios, las dudas fundadas que le suscite la procedencia de las órdenes que reciba;

Es frecuente que las instrucciones que se giran causen confusión en el servidor público de que se trate, ocasionando que las mismas se dejen de

cumplir, por lo que para evitar estas situaciones se impuso como obligación que en caso de duda la consulta o aclaración se realice por escrito pero al titular de la dependencia lo que constituye un candado para que se instruyan actividades ilegales, aunque en la practica esta no se cumple pues no se informa a los titulares las actividades y practicas irregulares que se realizan.

IX.- Abstenerse de ejercer las funciones de un empleo, cargo o comisión después de concluido el periodo para el cual se le designó o de haber cesado, por cualquier otra causa, en el ejercicio de sus funciones;

Es de todos conocido que para desempeñar las actividades inherentes a un empleo, cargo o comisión , se requiere la autorización expresa, misma que se otorga a través de un nombramiento o de contrato para desempeñar las funciones , por lo que si no se cuenta con este no es factible realizar actividad alguna que se atribuya a la función pública; lo mismo sucede si el nombramiento concluyó o si el servidor público fue destituido del cargo, cuyo incumplimiento a esta obligación daría lugar a la aplicación de las sanciones penales y administrativas procedentes.

X.- Abstenerse de disponer o autorizar a un subordinado a no asistir sin causa justificada a sus labores por mas de quince días continuos o treinta discontinuos en un año, así como de otorgar indebidamente licencias, permisos o comisiones con goce parcial o total de sueldo y otras percepciones, cuando las necesidades del servicio público no lo exijan;

Aun en el presente, se conciente con frecuencia el que los funcionarios no asistan a sus labores y solo reciban las retribuciones por los supuestos trabajos desempeñados a favor de la administración pública, lo que se conoce con el nombre de aviadores; para evitar estas practicas irregulares se impuso a los titulares de las oficinas la obligación de abstención consistente en no autorizar a sus subordinados a faltar ni autorizar permisos o comisiones sin causa justificada.

XI.- Abstenerse de desempeñar algún otro empleo, cargo o comisión oficial o particular que la Ley le prohíba;

Existen ciertas actividades que la administración pública prohíbe para asegurar la legalidad de las funciones que se desarrollan en algunos cargos específicos, entre estas se contempla que un servidor público no se desempeñe en otro trabajo que la ley prohíba, como puede ser, laborar en empresa cuya actividad se encuentre vinculada o supervisada por el servidor público con motivo de su cargo, ya que el contratarse con esta traería consigo compromisos que impedirían la buena administración pública.

XII.- Abstenerse de autorizar la selección, contratación, nombramiento o designación de quien se encuentre inhabilitado por resolución firme de la autoridad competente para ocupar un empleo, cargo o comisión en el servicio público;

No es posible contratar en la administración pública a quien este inhabilitado, la inobservancia a esta obligación es motivo de fincamiento de responsabilidad administrativa.

XIII.- Excusarse de intervenir en cualquier forma en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga interés personal, familiar o de negocios, incluyendo aquellos de los que pueda resultar algún beneficio para él, su conyuge o parientes consanguíneos hasta el cuarto grado, por afinidad o civiles, o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen o hayan formando parte;

Los servidores públicos tienen la obligación de evitar su intervención en aquellos asuntos en donde tengan interés o en aquellos en donde puedan obtener un beneficio para sí o para sus familiares hasta el cuarto grado, inclusive en aquellos asuntos en donde puedan salir beneficiados terceros con los que tenga algún tipo de relación, pues de lo contrario se podría entender que se beneficia a aquellos mencionados al realizar acciones tendenciosas aprovechándose de su cargo.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

XIV.- Informar por escrito al jefe inmediato y en su caso, al superior jerárquico, sobre la atención, trámite o resolución de los asuntos a que hace referencia la fracción anterior y que sean de su conocimiento, y observar sus instrucciones por escrito sobre su atención, tramitación y resolución, cuando el servidor público no pueda abstenerse de intervenir en ellos;

En los casos mencionados en la fracción anterior, los servidores públicos tienen la obligación de informar por escrito de aquellos casos en los que intervienen los parientes o personas referidas una vez que tengan conocimiento de su intervención o interés en el asunto de que se trate.

XV.- Abstenerse, durante el ejercicio de sus funciones de solicitar, aceptar o recibir, por sí o por interpósita persona, dinero, objetos mediante enajenación a su favor en precio notoriamente inferior al que el bien de que se trate y que tenga en el mercado ordinario, o cualquier donación, empleo, cargo o comisión para sí, o para las personas a que se refiere la fracción XIII, y que procedan de cualquier persona física o moral cuyas actividades profesionales, comerciales o industriales se encuentren directamente vinculadas, reguladas o supervisadas por el servidor público de que se trate en el desempeño de su empleo, cargo o comisión y que implique intereses en conflicto. Esta prevención es aplicable hasta un año después de que se haya retirado del empleo, cargo o comisión;

Es obligación de todo servidor público, no aceptar regalos, dinero o empleos, aun pagando una cantidad por ellos siempre que sea inferior al precio comercial, si su origen esta en una persona cuyas actividades están reguladas o supervisadas por el servidor público de que se trate.

XVI.- Desempeñar su empleo, cargo o comisión sin obtener o pretender obtener beneficios adicionales a las contraprestaciones comprobables que el Estado le otorga por el desempeño de su función, sean para él o para las personas a las que se refiere la fracción XIII;

La sola intención de recibir beneficios de cualquier naturaleza para el servidor público en virtud de sus empleo, cargo o comisión, es causal de responsabilidad administrativa ya que uno de los principios rectores en la

administración pública es obtener solo la retribución a que se tiene derecho en virtud de su actividad en el empleo.

XVII.- Abstenerse de intervenir o participar indebidamente en la selección, nombramiento, designación, contratación, promoción, suspensión, remoción, cese o sanción de cualquier servidor público, cuando tenga interés personal, familiar o de negocios en el caso, o pueda derivar alguna ventaja o beneficio para él o para las personas a las que se refiere la fracción XIII;

Con la finalidad de evitar que los servidores públicos beneficien a aquellos con los que tenga cualquier interés, con motivo de actos en donde formen parte y que de alguna forma intervenga el servidor público, este tiene la obligación de abstenerse de lo contrario será causal para imposición de sanción administrativa.

XVIII.- Presentar con oportunidad y veracidad, las declaraciones de situación patrimonial, en los términos establecidos por esta ley;

La omisión en la oportunidad de presentación de la declaración de situación patrimonial da origen a la responsabilidad administrativa cuya infracción puede dejar sin efectos el nombramiento del servidor público omiso.

XIX.- Atender con diligencia las instrucciones, requerimientos y resoluciones que reciba de la Secretaría de la Contraloría, conforme a la competencia de ésta;

Si con motivo de la función de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo se requiere información o la presencia de los servidores públicos, es su obligación atenderlas, de lo contrario se violaría la presente fracción dándose origen a la responsabilidad administrativa.

XX.- Supervisar que los servidores públicos sujetos a su dirección, cumplan con las disposiciones de este artículo; y denunciar por escrito, ante el superior jerárquico o la contraloría interna, los actos u omisiones

que en ejercicio de sus funciones llegare a advertir respecto de cualquier servidor público que pueda ser causa de responsabilidad administrativa en los términos de esta ley, y de las normas que al efecto se expidan;

Si en el desempeño de las actividades de los servidores públicos advirtiere el superior jerárquico, actos u omisiones que pudieran ser motivo de responsabilidad administrativa, tiene la obligación de denunciarlo, de lo contrario incurriría en responsabilidad administrativa, no obstante es muy difícil que los servidores públicos denuncien los actos irregulares o delictuosos de sus compañeros, más bien se protegen entre sí.

XXI.- Proporcionar en forma oportuna y veraz, toda la información y datos solicitados por la institución a la que legalmente le compete la vigilancia y defensa de los derechos humanos, a efecto de que aquélla pueda cumplir con las facultades y atribuciones que le correspondan.

El no informar con oportunidad lo solicitado por la Comisión Estatal o Nacional de los Derechos Humanos, también da origen a la responsabilidad administrativa.

XXII.- Abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición jurídica relacionada con el servicio público; y

Cualquier acto que implique la inobservancia de cualquier legislación da origen a la responsabilidad que nos ocupa, por lo que todo servidor público tiene la obligación de respetarlas.

XXIII.- Abstenerse, en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, de celebrar o autorizar la celebración de pedidos o contratos relacionados con adquisiciones, arrendamientos y enajenación de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra pública, con quien desempeñe un empleo, cargo o comisión en el servicio público, o bien con las sociedades de las que dichas personas formen parte, sin la autorización previa y específica de la Secretaría a propuesta razonada, conforme a las disposiciones legales aplicables, del titular de la dependencia o entidad de que se trate. Por

ningún motivo podrá celebrarse pedido o contrato alguno con quien se encuentre inhabilitado para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público, y

No se puede autorizar la celebración de contratos de servicios o de obras para la administración pública en las que puedan salir beneficiadas los parientes o personas conocidas del servidor público.

XXIV.- Las demás que le impongan las leyes y reglamentos.

Quando el planteamiento que formule el servidor público a su superior jerárquico deba ser comunicado a la Secretaría de la Contraloría General, el superior procederá a hacerlo sin demora, bajo su estricta responsabilidad, poniendo el trámite en conocimiento del subalterno interesado. Si el superior jerárquico omite la comunicación a la Secretaría de la Contraloría General, el subalterno podrá practicarla directamente informando a su superior acerca de este acto."

Si el superior jerárquico fue notificado por un subordinado que se percató de actos que sean constitutivos de responsabilidad administrativa pero que estos sean de tal gravedad que deban de ser del conocimiento de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, debe proceder a informarlo, de lo contrario el servidor público que inicialmente conoció de los actos irregulares podrá informarlo a la secretaria, dando conocimiento de este hecho a su superior.

También se consideran obligaciones a cargo de los servidores públicos, todas aquellas que les impongan las demás leyes, aun aquellas que no sean de carácter administrativo y que su inobservancia daría lugar al procedimiento administrativo disciplinario de responsabilidad independientemente de aquel que corresponda a causa de la norma violada que puede ser de naturaleza penal, civil y como consecuencia de estas laboral.

Como lo señalamos, si el servidor público incurre en alguno de los supuestos que anteceden al desarrollar las actividades inherentes a su cargo y dicha inobservancia se confirma al concluir la etapa previa al procedimiento disciplinario administrativo, el paso siguiente es el inicio del procedimiento en términos del artículo 64 de la ley que dice:

***Artículo 64.-** La Secretaría impondrá las sanciones administrativa a que se refiere este Capítulo mediante el siguiente procedimiento:

I.- Citará al presunto responsable a una audiencia, haciéndole saber de la responsabilidad o responsabilidades que se le imputen, el lugar, día y hora en que tendrá verificativo dicha audiencia y su derecho a ofrecer pruebas y alegar en la misma lo que a su derecho convenga, por sí o por medio de un defensor.

También asistirá a la audiencia el representante de la dependencia que para tal efecto se designe.

Entre la fecha de la citación y la de la audiencia deberá mediar un plazo no menor de cinco ni mayor de quince días hábiles;

II.- Desahogadas las pruebas, si las hubiere, la Secretaría resolverá dentro de los treinta días hábiles siguientes, sobre la inexistencia de responsabilidad o imponiendo al infractor las sanciones administrativas correspondientes y notificará la resolución al interesado dentro de las setenta y dos horas, a su jefe inmediato, al representante designado por la dependencia y al superior jerárquico;

III.- Si en la audiencia la Secretaría encontrara que no cuenta con los elementos suficientes para resolver o advierta elementos que impliquen nueva responsabilidad administrativa a cargo del presunto responsable o de otras personas, podrá disponer la práctica de investigaciones y citar para otra u otras audiencias; y

IV.- En cualquier momento, previa o posteriormente al citatorio al que se refiere la fracción I del presente artículo, la Secretaría podrá determinar la suspensión temporal de los presuntos responsables de sus cargos, empleos o comisiones, si a su juicio así conviene para la conducción o continuación de las investigaciones. La suspensión temporal no prejuzga sobre la responsabilidad que se impute. La determinación de la Secretaría hará constar expresamente esta salvedad.

La suspensión temporal a que se refiere el párrafo anterior suspenderá los efectos del acto que haya dado origen a la ocupación del

empleo, cargo o comisión, y regirá desde el momento en que sea notificada al interesado o éste quede enterado de la resolución por cualquier medio. La suspensión cesará cuando así lo resuelva la Secretaría, independientemente de la iniciación, continuación o conclusión del procedimiento a que se refiere el presente artículo en relación con la presunta responsabilidad de los servidores públicos.

Si los servidores suspendidos temporalmente no resultaren responsables de la falta que se les imputa, serán restituidos en el goce de sus derechos y se les cubrirán las percepciones que debieran percibir durante el tiempo en que se hallaron suspendidos.

Se requerirá autorización del Presidente de la República para dicha suspensión si el nombramiento del servidor público de que se trate incumbe al titular del Poder Ejecutivo. Igualmente, se requerirá autorización de la Cámara de Senadores, o en su caso de la Comisión Permanente, si dicho nombramiento requirió ratificación de éste en los términos de la Constitución General de la República."

Ahora bien, no basta señalar el artículo 64 de la ley para conocer los pormenores del procedimiento y así estar en posibilidades de detectar o identificar con claridad los vicios o inconsistencia que a nuestro juicio entorpecen el espíritu de la ley y lo que ocasiona es la ineficacia de las sanciones que se contemplan en esta, mismas que serán materia de un estudio más amplio en el siguiente punto del presente capítulo, por lo que a continuación nos permitimos desarrollar en términos más detallados el procedimiento en estudio.

La etapa de verificación o investigación, tiene como propósito constatar, como su nombre lo indica, la existencia de una probable responsabilidad administrativa por parte de los servidores públicos, por lo que generalmente consta de una serie de actuaciones breves integradas por un registro y acuerdo de inicio del expediente, en el que se aclara que se trata de la etapa de investigación, incluyendo las actuaciones de corroboración hasta la emisión de la resolución interlocutoria que ordena el inicio del procedimiento administrativo disciplinario de responsabilidades o

en su defecto ordena el archivo del mismo ante la falta de elementos que permitan iniciar el procedimiento antes mencionado.

En cambio, la etapa de responsabilidades o procedimiento administrativo disciplinario, propiamente dicho, debe ajustarse procesalmente en la medida de lo posible a un juicio ordinario civil, por lo que debe dictarse el acuerdo de inicio o radicación del expediente, las diligencias relativas a las notificaciones, comparecencias, audiencias, etcétera, en las que las partes pueden ofrecer pruebas, formular alegatos, las diligencias en que estas se admiten, reservan, rechazan y desahogan, o se formulen alegatos, los autos que ordenen cierre de instrucción y la emisión de la resolución que resuelva el fondo del negocio.

Con base en las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ley Federal de Entidades Paraestatales y Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 24 de diciembre de 1996, las Contralorías Internas de la totalidad de las dependencias y entidades, cuentan con facultades para desahogar el procedimiento disciplinario de responsabilidades.

Al respecto, el segundo párrafo del reformado artículo 57 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, establece que la contraloría interna de una dependencia o entidad, determinará si existe responsabilidad administrativa por el incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos y aplicará las sanciones disciplinarias correspondientes. Es decir que tales órganos internos de control investigarán y aplicarán las sanciones previstas en la ley antes citada, a los servidores públicos en activo o a los que hayan dejado de serlo, siempre y cuando no haya operado la prescripción prevista en el artículo 78 de la misma ley.

De igual forma destaca que a partir de las reformas de diciembre de 1996, lo establecido en la ley multicitada, sobre los procedimientos que sigan los Órganos Internos de Control en las dependencias para la investigación y

aplicación de sanciones, será aplicable a las contralorías internas en las entidades.

En los procedimientos administrativos que se instruyan, es esencial que en cada acto que se emita, se cumpla con la debida fundamentación y motivación, y se otorgue al presunto infractor la garantía de audiencia mediante notificación personal efectuada en términos de lo dispuesto por los artículos 303 al 321 del Código Federal de Procedimientos Civiles; ordenamiento legal aplicable supletoriamente en esta materia, con el objeto de cumplir con el principio de legalidad y evitar que las resoluciones no sean impugnadas, revocadas o declaradas nulas por adolecer de vicios formales.

El artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, citado líneas arriba, contiene diversas formalidades que los órganos internos de control tienen la obligación de cumplir como:

- **El citatorio**

En cumplimiento a lo establecido en el artículo que nos ocupa, el oficio citatorio para la audiencia de ley debe de expresar el día, hora y lugar en que tendrá verificativo la audiencia; precisando todos y cada uno de los hechos que constituyen la presunta infracción o infracciones administrativas que se le atribuyen y en su caso, el monto del beneficio o lucro y daño o perjuicio causado.

Enunciar todos y cada uno de los ordenamientos legales infringidos, precisando los artículos y fracciones; y tratándose de manuales de organización, o cualquier otro tipo de normatividad que rija el servicio, se deberán citar los apartados, puntos e incisos que se infringen; mismos que se relacionarán con las previsiones contenidas en las fracciones que correspondan del artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

También se debe precisar que el expediente está a disposición del infractor el lugar en que puede ser consultado; así como que a la audiencia de ley, puede acudir asistido de un defensor, para declarar, ofrecer pruebas y alegar lo que a su derecho convenga.

Debe contener el apercibimiento al servidor público, que de no asistir a la audiencia, se le tendrá por precluido su derecho para ofrecer pruebas y formular alegatos dentro del procedimiento administrativo, en términos del artículo 288 del Código Federal de Procedimientos Civiles; y el requerimiento para que señale domicilio para que se hagan las notificaciones personales, en la población en que tenga su cede el órgano interno de control que cita a procedimiento, apercibido que de no hacerlo se le harán todas las notificaciones por rotulón conforme a lo que prevé el artículo 316 del Código citado líneas arriba.

El oficio citatorio deberá ser notificado con forme lo dispuesto en los artículos 303 al 321 de dicho Código, poniendo especial atención en que se cumpla el plazo que establece el artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, mismo que empezará a contar a partir del día siguiente de aquel en que surta efectos la notificación; y que el oficio en que se notifique sea legible y con firma autógrafa, recabando la constancia de recibido.

- **Pruebas**

Las pruebas fundamentales en el procedimiento administrativo son la confesional, pericial, testimonial, documentales, presuncionales e instrumentales; en algunos casos particulares se deben de observar los siguientes aspectos: las auditorías practicadas por los órganos internos de control, deben contener como mínimo, oficios de comisión dirigido al visitado que este debidamente notificado, actas de inicio y conclusión de auditoría requisitadas con forme a derecho, documentación soporte con firma autógrafa o en copia legible debidamente certificada, y conclusiones de la

auditoría en las que se deben citar las disposiciones legales, reglamentarias o de manuales de organización que se hayan infringido por el o los servidores públicos, señalando los elementos probatorios en que se apoyan para determinar, en su caso, el daño o perjuicio patrimonial causado al erario federal y/o el lucro o beneficio indebido imputable al servidor público de que se trate.

Es indispensable que las actas administrativas levantadas con motivo de los hechos que se le imputan al presunto infractor y demás documentos en que se asiente ello, estén firmados autógrafamente al margen y al calce de todas las hojas.

En el supuesto de que la autoridad no pueda acordar en la audiencia, la admisión y/o desahogo de pruebas, deberán tenerse por ofrecidas y reservarse expresamente el derecho de acordar su admisión con posterioridad; pero invariablemente dicho acuerdo deberá emitirse antes de cerrar la instrucción y notificarse al oferente. En este contexto el acuerdo que se emita sobre el ofrecimiento de pruebas, (confesional, periciales, testimoniales, etc.), puede ser en el sentido de "tenerlas por ofrecidas y admitidas;" "Reservarse para acordar posteriormente sobre su admisión y desahogo," ordenando en su caso, la preparación de las pruebas que así lo requieran, así como tener por desahogadas aquellas que por su propia y especial naturaleza así lo requieran y proceda (documentales, presuncionales e instrumentales), de conformidad con el artículo 93 del Código Federal de Procedimientos Civiles, aplicable supletoriamente.

Conviene enfatizar que para que las pruebas documentales tengan validez, deben de ser legibles y constar en original o copia legible autógrafa o certificada por funcionario competente, las cuales deberán obrar en el expediente administrativo respectivo.

Si en la audiencia se advierten elementos que impliquen nueva responsabilidad administrativa a cargo del presunto responsable o de otras

personas, se podrá disponer la practica de investigaciones y citar a otra u otras audiencias, mediante nuevo oficio citatorio, que deberá notificarse personalmente con el objeto de no conculcar, la garantía de audiencia, en términos de lo que establece el artículo 62 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

“Artículo 62.- Si de las investigaciones y auditorías que realice la Secretaría apareciera la responsabilidad de los servidores públicos, informará a la contraloría interna de la dependencia correspondiente o al coordinador sectorial de las entidades, para que proceda a la investigación y sanción disciplinaria por dicha responsabilidad, si fuera de su competencia. Si se trata de responsabilidad mayor cuyo conocimiento sólo compete a la Secretaría, esta se abocará directamente al asunto informando de ello al Titular de la dependencia y a la contraloría interna de la misma para que participe o coadyuvo en el procedimiento de determinación de responsabilidades.”

Con cierta frecuencia sucede que la autoridad que instruye el procedimiento administrativo disciplinario señala una cierta causa, como la que motiva o da origen al procedimiento, no obstante al desahogar las actuaciones de los presuntos responsables o testigos de cargo, se advierten hechos que dan lugar a otras causas de responsabilidad administrativa o de otra naturaleza, en estos casos, los órganos o autoridades tienen la obligación de informar los resultados de sus investigaciones, a la dependencia para que en forma coordinado y en coadyuvancia se auxilie a la autoridad para reunir los elementos que prueben, en su caso la nueva responsabilidad a que se hubiese hecho acreedor el servidor público sujeto a procedimiento.

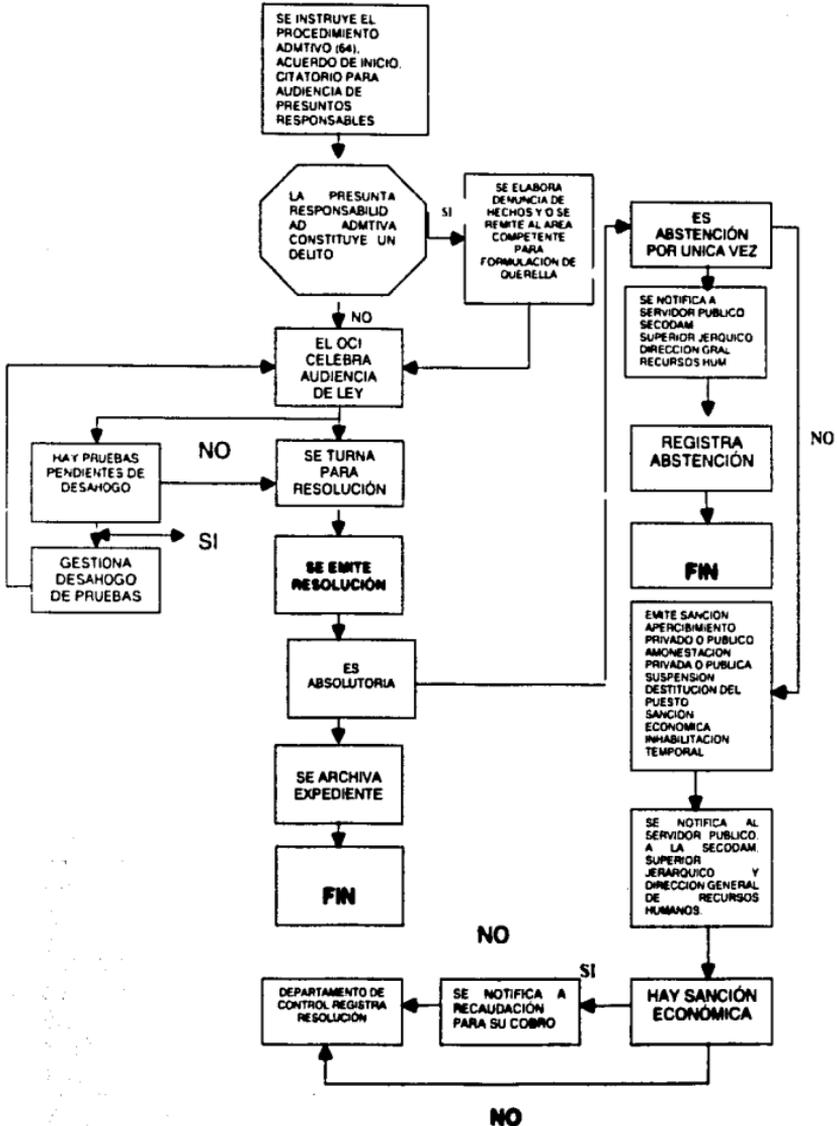
Si la responsabilidad que se descubre es grave, quien se evocará al conocimiento del asunto será la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, ya que el propio artículo impone la obligación, tanto para la

autoridad como para la Secretaría de referencia de informar y conocer del asunto respectivamente.

Una vez desahogadas las pruebas e integrado el expediente, deberá recaer un acuerdo de cierre de instrucción ordenando se turne a resolución, a fin de cumplir con lo estipulado en el artículo 64 fracciones I y II de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Al igual que en la etapa de investigación previa al inicio del procedimiento administrativo contenido en el artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, mismo que hemos tratado de explicar en las líneas que anteceden; a continuación ejemplificaremos el procedimiento que se sigue en las dependencias a través de sus respectivos Órganos de Control Interno, lo anterior con la finalidad de clarificar la actuación de la autoridad administrativa mencionada, en virtud de que es esta quien lleva acabo la substanciación del procedimiento

Procedimiento Disciplinario Administrativo Contemplado en el Artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos



2. RESOLUCIÓN

La resolución que se pronuncie para imponer sanciones a los servidores públicos o, en su caso, para absolverlos, deberán cumplir con lo previsto en los artículos 53 al 55 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y, en especial, con el artículo 54, debiendo ser razonados todos y cada uno de los elementos previstos en el mismo, fundándose para ello en los documentos respectivos que deben obrar en el expediente.

En términos de los artículos 197 al 218 del Código Federal de Procedimientos Civiles, se deberán analizar y valorar todas y cada una de las pruebas que obren en el expediente y determinar cuales acreditan la existencia del hecho que constituye la infracción del supuesto legal contenido en determinado ordenamiento; realizando el razonamiento lógico-jurídico para concluir si efectivamente o no, la conducta desplegada por el servidor público al desarrollar las funciones que se deriven de su empleo público, se ubicó en el supuesto previsto en las leyes de la materia, manuales, reglamentos etc, invocados en el oficio citatorio y como consecuencia de ello, si se incurrió en violaciones de las previstas en el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en su caso, se deberá determinar e individualizar la sanción aplicable al caso concreto, adecuando la imposición de la sanción al tipo de falta, previo análisis de los elementos contenidos en el artículo 54 de dicha ley que señala:

Artículo 54.- Las sanciones administrativas se impondrán tomando en cuenta los siguientes elementos:

I.- La gravedad de la responsabilidad en que se incurra y la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan, en cualquier forma, las disposiciones de esta Ley o las que se dicten con base en ella;

II.- Las circunstancias socioeconómicas del servidor público;

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

III.- El nivel jerárquico, los antecedentes y las condiciones del infractor;

IV.- Las condiciones exteiores y los medios de ejecución;

V.- La antigüedad del servicio;

VI.- La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones; y

VII.- El monto del beneficio, daño o perjuicio económicos derivado del incumplimiento de obligaciones."

Se deberá observar que el monto o daño del perjuicio económico, o el lucro o beneficio indebido obtenido quede debidamente acreditado y determinado; y de ser así, imponer la sanción económica en términos del artículo 55 de la ley citada que indica:

"Artículo 55.- En caso de aplicación de sanciones económicas por beneficios obtenidos y daños y perjuicios causados por incumplimiento de las obligaciones establecidas en el Artículo 47, se aplicarán dos tantos del lucro obtenido y de los daños y perjuicios causados.

Las sanciones económicas establecidas en este artículo se pagarán una vez determinadas en cantidad líquida, en su equivalencia en salarios mínimos vigentes al día de su pago, conforme al siguiente procedimiento:

I.- La sanción económica impuesta se dividirá entre la cantidad líquida que corresponda y el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal al día de su imposición, y

II.- El cociente se multiplicará por el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal al día de pago de la sanción.

Para los efectos de esta Ley se entenderá por salario mínimo mensual, el equivalente a treinta veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal."

Cuando por el monto del daño o perjuicio causado sea necesario imponer la sanción económica, ésta deberá determinarse conjuntamente con la responsabilidad administrativa en la resolución que imponga la sanción correspondiente; considerando el monto del daño, perjuicio o lucro causado u obtenido por el infractor.

En el expediente que deberá estar ordenado y foliado, deberá obrar, además de las constancias de las diligencias de notificación de la resolución administrativa del órgano interno de control, la totalidad de los documentos que sirvieron de fundamento para dictar la resolución y determinar el monto del daño patrimonial en caso de que hubiese habido.

Conforme al último párrafo del artículo 57 de la ley en cita, el superior jerárquico de la dependencia o entidad enviará a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, copia de las denuncias cuando se trate de infracciones graves o cuando, en su concepto, y habida cuenta de la naturaleza de los hechos denunciados, la SECODAM deba, directamente, conocer del caso o participar de las investigaciones.

Artículo 57.- Todo servidor público deberá denunciar por escrito a la contraloría interna de su dependencia o entidad los hechos que, a su juicio, sean causa de responsabilidad administrativa imputables a servidores públicos sujetos a su dirección.

La contraloría interna de la dependencia o entidad determinará si existe o no responsabilidad administrativa por el incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, y aplicará las sanciones disciplinarias correspondientes.

El superior jerárquico de la dependencia o entidad respectiva enviará a la Secretaría copia de las denuncias cuando se trate de infracciones graves o cuando, en su concepto, y habida cuenta de la naturaleza de los hechos denunciados, la Secretaría deba, directamente, conocer el caso o participar en las investigaciones."

Para la imposición de las sanciones administrativas y económicas, invariablemente se deberán tomar en cuenta los términos de prescripción previstos por el artículo 78 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; razón por la cual, se deberá actuar con la debida oportunidad y prontitud, a fin de evitar que se dejen de imponer y aplicar las

sanciones administrativas a los servidores públicos que hayan incumplido sus obligaciones, por haber operado la prescripción.

Al respecto el citado numeral establece:

"Artículo 78.- Las facultades del superior jerárquico y de la Secretaría para imponer las sanciones que esta ley prevé se sujetarán a lo siguiente:

I.- Prescribirán en un año si el beneficio obtenido o el daño causado por el infractor no excede de diez veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal, y

II.- En los demás casos prescribirán en tres años.

III.- El derecho de los particulares a solicitar la indemnización de daños y perjuicios, prescribirá en un año, a partir de la notificación de la resolución administrativa que haya declarado cometido la falta administrativa.

El plazo de prescripción se contará a partir del día siguiente a aquél en que se hubiera incurrido en la responsabilidad o a partir del momento en que hubiese cesado, si fue de carácter continuo.

En todos los casos la prescripción a que alude este precepto se interrumpirá al iniciarse el procedimiento administrativo previsto por el artículo 64."

Quando del expediente se desprenden conductas que pudieran implicar un ilícito, deberá darse vista oportunamente al área jurídica que corresponda dejando constancia de ello en el expediente, para su seguimiento; de igual forma si la sanción aplicada constituye una causal de rescisión de la relación laboral, esta deberá de seguirse en los términos que establezca la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B del Artículo 123, o en su caso si la falta es de naturaleza económica independientemente de aplicarse la sanción administrativa, esta se perseguirá por la vía legal civil solicitándose la reparación del daño causado.

Por otra parte las sanciones administrativas que se impongan a los servidores públicos con motivo de haber incurrido en uno o varios de los supuestos establecidos en el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, pueden ser recurridas en términos de lo que establecen los artículos 70 y 71 del mismo ordenamiento, que señalan.

Artículo 70.- Los servidores públicos sancionados podrán impugnar ante el Tribunal Fiscal de la Federación las resoluciones administrativas por las que se les impongan las sanciones a que se refiere este Capítulo. Las resoluciones anulatorias firmes dictadas por ese Tribunal, tendrán el efecto de que la dependencia o entidad en la que el servidor público preste o haya prestado sus servicios, lo restituya en el goce de los derechos de que hubiese sido privado por la ejecución de las sanciones anuladas, sin perjuicio de lo que establecen otras leyes."

Artículo 71.- Las resoluciones por las que se impongan sanciones administrativas, podrán ser impugnadas por el servidor público ante la propia autoridad, mediante el recurso de revocación que se interpondrá dentro de los quince días siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación de la resolución recurrida.

La tramitación del recurso se sujetará a las normas siguientes:

I.- Se iniciará mediante escrito en el que deberán expresarse los agravios que a juicio del servidor público le cause la resolución, acompañando copia de ésta y constancia de la notificación de la misma, así como la proposición de las pruebas que considere necesario rendir;

II.- La autoridad acordará sobre la admisibilidad del recurso y de las pruebas ofrecidas, desechando de plano las que no fuesen idóneas para desvirtuar los hechos en que se base la resolución, y

III.- Desahogadas las pruebas, si las hubiere, la autoridad emitirá resolución dentro de los treinta días hábiles siguientes, notificándolo al interesado en un plazo no mayor de setenta y dos horas."

B. TIPOS DE SANCIONES ADMINISTRATIVAS

Es necesario determinar cual es el concepto de sanción administrativa o disciplinaria, para entender con claridad el motivo por el que se les llama de tal forma.

Al respecto el maestro Eduardo García Máynez define la sanción como:

"La consecuencia jurídica que el incumplimiento de un deber produce en relación con el obligado a efecto de mantener la observancia de las normas, reponer el orden jurídico violado y reprimir las conductas contrarias al mandato legal"²⁸

considerando lo señalado con anterioridad podemos reconocer el fin que la sanción persigue con su aplicación, en este sentido el jurista Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez manifiesta:

- a) "Mantener la observancia de las normas, en cuyo caso se obliga al infractor a cumplir con el mandato legal en contra de su voluntad, lo que constituye el cumplimiento forzoso.
- b) Cuando no es posible lograr de manera coactiva la realización de la conducta que ordena la norma, la sanción puede consistir en obtener del infractor una prestación económicamente equivalente a la obligación incumplida, en cuyo caso estaremos ante la reparación del daño o indemnización.
- c) Finalmente, cuando el daño causado sea irreparable, la sanción consistirá en un castigo que restrinja la esfera de derechos del

²⁸ García Máynez, Eduardo. *Introducción al Estudio del Derecho*. 52ª Edición, Editorial Porrúa, México 2001, p. 296

infractor, como la destitución, la inhabilitación o la privación de la libertad.²⁹

En la doctrina se encuentran diferentes tipos de clasificación de las sanciones, aquellas que se basan en el órgano competente para su aplicación, que las divide o distingue entre sanciones judiciales y administrativas; otra clasificación es la de la naturaleza de su contenido que las agrupa en pecuniarias, privativas de libertad y restrictivas de otros derechos. por último tenemos la clasificación de la naturaleza de la obligación infringida, que reconoce a las sanciones civiles, penales, administrativas, etc.

En materia de responsabilidad administrativa de los servidores públicos, la sanción sólo puede tener como fin la reparación del daño y la restricción de la esfera de derechos del infractor, puesto que el incumplimiento que constituye la infracción es un hecho consumado; por otra parte y refiriéndonos a la naturaleza del órgano competente para su aplicación, al referirnos a la sanción disciplinaria hablamos de una sanción administrativa, en virtud de que su determinación es materia de una autoridad que la impone conforme a procedimientos administrativos, independientemente de que la resolución que la contenga pueda ser impugnada y resuelta por la autoridad judicial, mediante sentencia, lo cual no cambia su original carácter administrativo.

Es de suma importancia citar que dentro de las sanciones administrativas se distinguen dos tipos diferentes, las disciplinarias y las de policía, esto a partir del estado de sujeción que guarda el infractor, ya que cuando se trata del estado especial de sujeción del servidor público las sanciones presentan características particulares que tienden a preservar el correcto ejercicio de la función pública que precisamente y en virtud del objetivo del presente estudio, son estas las que nos interesan, y que se

²⁹ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos 2ª Edición Editorial Portus, México 1998, P. 105.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

aplicarán considerando lo establecido por el artículo 54 de la ley de la materia que señala:

Artículo 54.- Las sanciones administrativas se impondrán tomando en cuenta los siguientes elementos:

I.- La gravedad de la responsabilidad en que se incurra y la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan, en cualquier forma, las disposiciones de esta Ley o las que se dicten con base en ella:

II.- Las circunstancias socioeconómicas del servidor público;

III.- El nivel jerárquico, los antecedentes y las condiciones del infractor;

IV.- Las condiciones exteiores y los medios de ejecución;

V.- La antigüedad del servicio;

VI.- La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones; y

VII.- El monto del beneficio, daño o perjuicio económicos derivado del incumplimiento de obligaciones.*

Ahora bien, respecto al estudio que nos ocupa, en nuestro sistema de derecho encontramos que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 113, así como en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en su artículo 53, se determinan cuales son las sanciones administrativas o disciplinarias al señalar:

Artículo 113.- Las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones; las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas. Dichas sanciones, además de las que señalen las leyes, consistirán en suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas, y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones a que se refiere la

fracción III del artículo 109, pero que no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados."

"Artículo 53.- Las sanciones por falta administrativa consistirán en:

I.- Apercibimiento privado o público;

II.- Amonestación privada o pública;

III.- Suspensión;

IV.- Destitución del puesto;

V.- Sanción económica; e

VI.- Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

Quando la inhabilitación se imponga como consecuencia de un acto u omisión que implique lucro o cause daños y perjuicios, será de un año hasta diez años si el monto de aquellos no excede de doscientas veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal, y de diez a veinte años si excede de dicho límite. Este último plazo de inhabilitación también será aplicable por conductas graves de los servidores públicos.

Para que una persona que hubiere sido inhabilitada en los términos de ley por un plazo mayor de diez años, pueda volver a desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público una vez transcurrido el plazo de la inhabilitación impuesta, se requerirá que el titular de la dependencia o entidad a la que pretenda ingresar, dé aviso a la Secretaría, en forma razonada y justificada, de tal circunstancia.

La contravención a lo dispuesto por el párrafo que antecede será causa de responsabilidad administrativa en los términos de esta ley, quedando sin efectos el nombramiento o contrato que en su caso se haya realizado."

Por otra parte, las sanciones administrativas aplicables por cometer infracciones a la disciplina en el servicio público, se clasifican de acuerdo a su contenido en resarcitorias y restrictivas de la esfera jurídica, en este sentido el investigador Otto Mayer refiere:

"Esas penas disciplinarias formales se dividen, según las dos formas que la disciplina puede adoptar para tratar de obtener su fin, en disciplina

correctiva y disciplina depurativa. Los recursos de la disciplina correctiva son: la advertencia, el apercibimiento, las multas y los arrestos. La disciplina depurativa opta por la exclusión del servicio, la destitución disciplinariaⁿ³⁰

Conforme a lo expuesto, cuando se trate de una infracción que afecte el ejercicio de una relación en el servicio público, es decir, que se produzca en el ámbito de las relaciones del servicio entre el estado y sus trabajadores, la sanción correspondiente, independientemente de su naturaleza administrativa, tendrá la característica disciplinaria, puesto a que tiende a permitir el correcto funcionamiento del servicio de la administración pública.

Como hemos señalado con anterioridad, las sanciones administrativas que contempla la ley de la materia son: Apercibimiento privado o público; Amonestación privada o pública; Suspensión; Destitución del puesto; Sanción económica e Inhabilitación temporal, mismas que a continuación estudiaremos con la finalidad de determinar en que consiste cada una de estas, los efectos de su aplicación en los servidores públicos y sobre todo la eficacia que tiene para desestimular la comisión de conductas irregulares en la administración pública federal.

1. APERCIBIMIENTO PRIVADO O PÚBLICO

El apercibimiento se concreta a una llamada de atención, en hacer ver al funcionario las faltas u omisiones cometidas, por lo cual algunos autores señalan que tanto el apercibimiento como la amonestación son correcciones disciplinarias que se imponen con el propósito de prevenir a los autores de faltas de disciplina para que se abstengan de la realización de conductas contrarias a sus obligaciones. Es de aclararse que han sido utilizadas como

ⁿ Mayer, Oco. Derecho Administrativo Aleman Tomo IV, Editorial Depalma Buenos Aires, 1982, P. 77.

sinónimos no obstante existen ciertas diferencias entre una y otra que se definirán a continuación:

El apercibimiento se identifica como una prevención especial, como una advertencia de que se aplicará una sanción en caso de persistir en una conducta indebida, el jurista Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez indica que:

"Es una medida preventiva, que tiene por finalidad corregir la incorrección de una conducta o ilicitud y aún la inmoralidad de la misma, en la esfera del derecho."³¹

Respecto del apercibimiento la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, no indica el concepto, sin embargo el Código Penal Federal expone:

" Artículo 43.- El apercibimiento consiste en la conminación que el juez hace a una persona, cuando ha delinquido y se teme con fundamento que está en disposición de cometer un nuevo delito, ya sea por su actitud o por amenazas, de que en caso de cometer éste, será considerado como reincidente."

Del contenido del precepto legal citado, se desprende que el apercibimiento es una llamada de atención, que se realiza a la persona que ha incurrido en una falta, con la finalidad de que no la vuelva a cometer, ahora bien para poder aplicar la sanción de estudio es necesario, como ya lo analizamos, que previamente se le haya comprobado al servidor público presunto infractor, que cometió la falta que amerita dicha sanción a través de la substanciación del procedimiento correspondiente, y su finalidad es advertirle las consecuencias que puede generar su insistencia en la conducta que ocasiono o trajo como consecuencia la aplicación del apercibimiento ya sea privado o público.

³¹ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. Op. Cit. P. 116.

Por lo que respecta a quien aplicará la sanción, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en su artículo 56, en su primer párrafo instruye:

"Artículo 56.- Para la aplicación de las sanciones a que hace referencia el artículo 53 se observarán las siguientes reglas:

I.- El apercibimiento, la amonestación y la suspensión del empleo, cargo o comisión por un período no menor de tres días ni mayor de tres meses, serán aplicables por el superior jerárquico"

.....

Para concluir, diremos que al aplicarse este tipo de sanción se busca que el infractor haga conciencia de la conducta indebida que realizó, misma que contravino las obligaciones que como servidor público adquirió con la administración pública y sobre todo con la sociedad y por la cual solo recibió un apercibimiento o conminación para que no vuelva a incurrir en una falta similar, lo que a nuestro juicio no debería de ser, pues esto tiene un efecto negativo que con posterioridad estudiaremos.

2. AMONESTACIÓN PUBLICA O PRIVADA.

Esta sanción es muy similar al apercibimiento, no obstante con relación a la conducta desplegada, tiene algunas diferencias pero también es considerada como una llamada de atención, advertencia o prevención ante la comisión de un ilícito, esta corrección disciplinaria tiene su origen en el derecho canónico, en el cual se indica que es un remedio penal de índole preventivo y que se aplica a la persona que esta próximo a cometer un delito o que se sospecha que lo cometió.

La maestra Armida Quintana Matos la define de la siguiente forma:

"Es una reprensión extendida por escrito que se hace al infractor por el funcionario de mayor jerarquía dentro del servicio, sección o departamento."³²

La amonestación, en sentido estricto, no es una sanción, esto ya que no requiere de la comisión de la infracción, sino sólo la sospecha de que se cometió o que se puede llegar a cometer el ilícito, por lo anterior significa una advertencia para que se procure evitar las conductas que pueden llevar a incurrir en la infracción.

El código Penal federal, respecto a la amonestación indica en su artículo 42:

"Artículo 42.- La amonestación consiste: en la advertencia que el juez dirige al acusado, haciéndole ver las consecuencias del delito que cometió, excitándolo a la enmienda y conminándolo con que se le impondrá una sanción mayor si reincidiere.

Esta amonestación se hará en público o en lo privado, según parezca prudente al juez."

Se desprende que la amonestación tiene por objeto que el infractor haga conciencia de su conducta ilícita, así como si el hecho de que en caso de volver a incurrir en la falta cometida se le tendrá por reincidente.

De lo estudiado con relación a las sanciones, apercibimiento y amonestación, se puede concluir que entre estas la única diferencia radica en que en el caso del apercibimiento existen elementos para suponer que el infractor tiene la disposición de reincidir en la conducta irregular o violatoria de los principios consagrados en el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en tanto que en el caso de la amonestación se trata de prevenir la comisión de esa conducta violatoria.

³² Delgadillo Gutiérrez Luis Humberto, Op. Cit. P.107

Es de aclararse que tanto el apercibimiento como la amonestación, en primera instancia son de carácter privado, esto en virtud de que dichas sanciones sólo constan en el expediente integrado con motivo del procedimiento disciplinario, en el registro federal de sanciones y en el expediente personal del servidor público sancionado, dichas constancias surgen con motivo del principio de seguridad jurídica que indica que los procedimientos, incluidos los administrativos, deben de realizarse por escrito, aunado a lo citado la propia Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos que en su artículo 68 refiere que "Las resoluciones y acuerdos de la Secretaría y de las dependencias durante el procedimiento al que se refiere este Capítulo constarán por escrito, y se asentarán en el registro respectivo, que comprenderá las secciones correspondientes a los procedimientos disciplinarios y a las Sanciones impuestas, entre ella, en todo caso, las de inhabilitación."

Cuando el apercibimiento o la amonestación se impongan con carácter público, en la propia resolución se deberá indicar claramente el medio que será utilizado para darle tal carácter, hacerlo del conocimiento de la sociedad, cuyo principal medio utilizado en nuestro sistema es la publicación en el Diario Oficial de la Federación, no obstante pudiera utilizarse alguna publicación especial en medio escrito de amplia difusión pero al no existir disposición expresa, la decisión queda al arbitrio de la autoridad sancionadora.

Lo señalado en las líneas que anteceden es de apuntarse que el hecho de que sea público o privado, no diferencia en nada a dichas sanciones, hablando de los efectos que las mismas provocan en el servidor público sancionado, ya que en el medio de la administración pública lo que se piensa es que el órgano de control no pudo hacer nada al empleado.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

3. SUSPENSIÓN

De la lectura a los artículos 56 fracción I y 53 fracción III de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se desprende que la suspensión es una sanción administrativa disciplinaria que se impone a los servidores públicos que infringieron sus obligaciones, dicha sanción, como se apunto con claridad líneas arriba, se debe de ser impuesta por el superior jerárquico del empleado que se trate, misma que no podrá ser menor de tres días ni mayor de tres meses, periodo establecido en el primero de los preceptos citados.

La sanción de referencia se determina con claridad en la ley aludida, no obstante en la misma se contempla otra figura similar que causa confusión y que esta determinada como suspensión temporal y que en la legislación referida es una medida que se utiliza dentro del procedimiento sancionador, supuestamente, en los casos en que la autoridad instructora considera conveniente para la continuación debida del procedimiento, que es de aclararse que si el procedimiento trae como resultado la inocencia del servidor público, se le deberá restituir el goce de sus derechos con el consiguiente pago de las cantidades no pagadas por concepto de sueldo y que se dejaron de cubrir a causa de la medida precautoria impuesta.

Al respecto el artículo 64 de la ley Federal de Responsabilidades de los servidores Públicos instruye:

.....

IV.- En cualquier momento, previa o posteriormente al citatorio al que se refiere la fracción I del presente artículo, la Secretaría podrá determinar la suspensión temporal de los presuntos responsables de sus cargos, empleos o comisiones, si a su juicio así conviene para la conducción o continuación de las investigaciones. La suspensión temporal

no prejuzga sobre la responsabilidad que se impute. La determinación de la Secretaría hará constar expresamente esta salvedad.

La suspensión temporal a que se refiere el párrafo anterior suspenderá los efectos del acto que haya dado origen a la ocupación del empleo, cargo o comisión, y regirá desde el momento en que sea notificada al interesado o este quede enterado de la resolución por cualquier medio. La suspensión cesará cuando así lo resuelva la Secretaría, independientemente de la iniciación, continuación o conclusión del procedimiento a que se refiere el presente artículo en relación con la presunta responsabilidad de los servidores públicos.

Si los servidores suspendidos temporalmente no resultaren responsables de la falta que se les imputa, serán restituidos en el goce de sus derechos y se les cubrirán las percepciones que debieran percibir durante el tiempo en que se hallaron suspendidos.

Se requerirá autorización del Presidente de la República para dicha suspensión si el nombramiento del servidor público de que se trate incumbe al titular del Poder Ejecutivo. Igualmente, se requerirá autorización de la Cámara de Senadores, o en su caso de la Comisión Permanente, si dicho nombramiento requirió ratificación de éste en los términos de la Constitución General de la República."

Atento a lo expuesto en las fracciones que anteceden y considerando lo citado respecto a la sanción de suspensión, se puede concluir que aunque ambas suspensiones son temporales, sólo podremos considerar como sanción en estricto sentido de la palabra, a la sanción de suspensión contenida en los artículos 56 fracción I y 53 fracción III de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, cuyo periodo podrá ser de tres días a tres meses, impuesta mediante una resolución administrativa con carácter definitivo, a mayor abundamiento, la siguiente tesis jurisprudencial indica:

"LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. SU ARTÍCULO 64, FRACCIÓN IV, QUE ESTABLECE LA SUSPENSIÓN TEMPORAL DE LOS PRESUNTOS RESPONSABLES DE SUS CARGOS, NO ES VIOLATORIA DE LA GARANTÍA DE AUDIENCIA QUE ESTATUYE EL ARTÍCULO 14 CONSTITUCIONAL.- El artículo 64, fracción IV, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores públicos establece la suspensión temporal de los presuntos responsables de sus cargos, empleos o comisiones como una medida cautelar o

precautoria, mientras dura el procedimiento y se dicta la resolución que deslinda las responsabilidades del servidor público afectado. Por ello, el numeral mencionado no viola la garantía de audiencia consagrada en el párrafo segundo del artículo 14 constitucional, puesto que dicha garantía opera respecto de los actos privativos y la suspensión temporal aludida no tiene tal carácter."²³

Con lo expuesto queda claro la diferencia entre la sanción de suspensión y la suspensión temporal en tanto se concluye el procedimiento disciplinario administrativo.

Es de suma importancia abordar lo referente a la aplicación de la sanción ya que el artículo 56 en su primer fracción dispone que la suspensión será impuesta por el superior jerárquico, pero en la tercer fracción indica que la destitución y suspensión de los servidores públicos de confianza se aplicará por el superior jerárquico, lo que causa un poco de confusión, en virtud de que el artículo 75 del precepto que nos ocupa indica:

"Artículo 75.- La ejecución de las sanciones administrativas impuestas en resolución firme se llevará a cabo de inmediato en los términos que disponga la resolución. La suspensión, destitución o inhabilitación que se impongan a los servidores públicos de confianza, surtirán efectos al notificarse la resolución y se considerará de orden público.

Tratándose de los servidores públicos de base, la suspensión y la destitución se sujetarán a lo previsto en la ley correspondiente.

Las sanciones económicas que se impongan constituirán créditos fiscales a favor del Erario Federal, se harán efectivas mediante el procedimiento económico-coactivo de ejecución, tendrán la prelación prevista. Para dichos créditos y se sujetarán en todo a las disposiciones fiscales aplicables a esta materia."

Dicha situación causa confusión a las autoridades al entenderse que la imposición de la sanción de suspensión en el empleo, cargo o comisión del servidor público, podría quedar sujeta a disposiciones diferentes, como la

²³Pleno. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. 8ª Época. No. 64, Abril de 1989. tomo P. XLIV/83. P. 19.

laboral, ya que se atiende la calidad del empleado y por tanto cuando se trate de un empleado de confianza la sanción la aplicará el superior jerárquico, y cuando se trate de un empleado de base se deberá atender lo establecido en la ley laboral que corresponda al régimen jurídico del trabajador de que se trate.

4. DESTITUCIÓN

Para los autores Rafael de Pina y Rafael de Pina vara, la destitución es:

"Separación de cargo o empleo impuesta como sanción al titular del mismo, por autoridad competente con fundamento legal y mediante el procedimiento preestablecido."³⁴

En tanto el maestro Enrique Sayagués laso la define como:

"El cese de las funciones públicas por decisión unilateral de la administración en razón de faltas cometidas, es una de las sanciones disciplinarias más severas que pueden aplicarse."³⁵

Por lo expuesto y en consideración de los conceptos dados por tales eminencias, diremos que la destitución es la sanción impuesta por la autoridad administrativa con motivo de la comisión de una conducta violatoria ejecutada por un servidor público con motivo de las funciones inherentes a su empleo, cargo o comisión y que consiste en la separación definitiva de la investidura y funciones del mismo.

³⁴ De Pina, Rafael y De Pina vara, Rafael Op. Cit., P. 246.

³⁵ Sayagués laso, Enrique. Op. Cit. P. 330

El artículo 53 de la ley federal de responsabilidades de los Servidores Públicos, establece seis sanciones administrativas, entre las cuales se encuentra la destitución del cargo, de aquellos empleados de la federación que mediante el procedimiento correspondiente fueron encontrados culpables de la conducta irregular imputada; dicha sanción a generado controversias en el sentido de que la única competente para dar por terminada una relación de trabajo, es precisamente la autoridad laboral, al considerarse que al imponerla la autoridad administrativa lesiona los derechos de los trabajadores.

En este sentido, el jurista Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez cita que:

"Se argumente que la autoridad administrativa no puede destituir o cesar sin la calificación de las autoridades jurisdiccionales en materia laboral, en virtud de que los derechos de los trabajadores se encuentran protegidos por las disposiciones del artículo 123 y sus leyes reglamentarias: la Ley Federal del Trabajo y la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, por lo que esos derechos no pueden ser desconocidos, olvidando que la responsabilidad administrativa también esta regulada en el ámbito constitucional, en los términos de los artículos 109, fracción III, y 113, y que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos es reglamentaria del capítulo IV de la Constitución, por lo que el rango de ambos ordenamientos es del mismo nivel."³⁶

Aun cuando no todos coincidan en que la destitución del empleo como sanción puede ser aplicada por la autoridad administrativa, existe jurisprudencia que indica que esto si es procedente, como se desprende de la siguiente tesis jurisprudencial:

**"SERVIDORES PÚBLICOS. EL SUPERIOR JERARQUICO, ASÍ
COMO EL CONTRALOR INTERNO DE UNA ENTIDAD DE LA
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, NO ESTÁN FACULTADOS PARA**

³⁶ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto Op. Cit. P. 124

APLICAR LA SANCIÓN DE DESTITUCIÓN DEL EMPLEO.-De conformidad con lo establecido en el artículo 56, fracción II, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la destitución del empleo, cargo o comisión de los servidores públicos, se demandará por el superior jerárquico de acuerdo con los procedimientos consecuentes con la naturaleza de la relación y en los términos de las leyes respectivas, esto es, que el superior jerárquico está facultado, conforme a esta artículo a demandar laboralmente ante la autoridad que corresponda, la destitución de los servidores públicos, de acuerdo con los procedimientos correspondientes a la naturaleza de la relación y con las disposiciones respectivas, pero no a destituir por sí mismo a Dichos funcionarios implicados en una investigación relacionada con una responsabilidad administrativa, ahora bien, si el artículo 57 de la propia ley, se refiere a que el contralor interno podrá aplicar, por acuerdo del superior jerárquico, las sanciones disciplinarias correspondientes, éstas tienen que ser forzosamente aquéllas que deban ser impuestas por aquel, como por ejemplo, el apercibimiento, la amonestación e incluso la suspensión, más no la destitución que, como ya se dijo, deberá ser demandada ante la autoridad laboral correspondiente.²⁷

Como se desprende de la jurisprudencia que antecede, la sanción administrativa llamada destitución, puede ser determinada por la autoridad administrativa en el acuerdo derivado del procedimiento administrativo disciplinario y aplicada por el superior jerárquico de aquel mediante la demanda que se haga a la autoridad laboral.

5. SANCIÓN ECONOMICA

Como lo analizamos en el capítulo referente a los diferentes tipos de responsabilidad; al analizar la responsabilidad civil; a nuestro juicio la

²⁷ Cuarto Tribunal Colegiado en materia Administrativa del Primer Circuito, *Amara Directo 1421*, Patricia Nieto Flores y Enrique Iglesias Ramos, 14 de Marzo de 1991.

sanción económica es uno de los medios con que se cuenta para que la administración recupere las cantidades saqueadas por los funcionarios corruptos, por lo que para comprender mejor el presente punto y con la finalidad de realizar un estudio más amplio diremos que, en razón del mal cumplimiento de sus tareas, pueden ser responsables patrimonialmente frente a los particulares y ante la propia administración.

Frente a la administración el funcionario compromete su responsabilidad patrimonial cuando, a consecuencia del mal cumplimiento de sus tareas, derivan perjuicios para aquélla. El funcionario está obligado a actuar diligentemente; si no lo hace incurre en falta y es responsable, por lo tanto cuando la ley establece concretamente la responsabilidad en un caso dado, precisa la regla general.

En nuestro derecho hay normas expresas al respecto, como el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que apunta con claridad, el derecho de la administración para recuperar el patrimonio económico que le fuese sustraído sin derecho por los malos servidores públicos, al contener lo siguiente:

"Artículo 22.- Quedan prohibidas las penas de mutilación y de infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales.

No se considerará confiscación de bienes la aplicación total ó parcial de los bienes de una persona hecha por la autoridad judicial, para el pago de la responsabilidad civil resultante de la comisión de un delito, o para el pago de impuestos o multas. Tampoco se considerará confiscación el decomiso que ordene la autoridad judicial, de los bienes, en caso del enriquecimiento ilícito, en los términos del artículo 109; ni el decomiso de los bienes propiedad del sentenciado, por delitos de los previstos como de delincuencia organizada, o el de aquellos respecto de los cuales éste se conduzca como dueño, si no acredita la legítima procedencia de dichos bienes.

....."

Se desprende que cuando el incumplimiento del funcionario a sus deberes origina perjuicios a la administración, esta puede reclamar a aquél la reparación del daño o menos cabo económico sufrido, a través de diferentes medios que la propia ley indica, uno de los cuales es precisamente la sanción económica.

Entendemos por sanción la pena o castigo que la autoridad administrativa impone al servidor público que infringe la ley, ahora bien en relación con el aspecto económico, diremos que es la pena por la cual el servidor público sancionado debe resarcir el daño económico causado al erario federal o a cualquier particular, en virtud de su empleo, cargo o comisión, la cual no podrá ser mayor de tres veces el beneficio obtenido o perjuicio causado.

Lo anterior basándonos en lo que establece el artículo 113 Constitucional, respecto a la sanción económica al señalar lo siguiente:

"Artículo 113.- Las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones; las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas. Dichas sanciones, además de las que señalen las leyes, consistirán en suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas, y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones a que se refiere la fracción III del artículo 109, pero que no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados."

Por otra parte, la sanción económica tiene varias denominaciones en las leyes estatales, tales como sanción económica, sanción pecuniaria o multa. La diferencia estriba generalmente en el monto de dicha sanción, cuyo calculo se hace a partir de la variación del salario mínimo y de si se considera que fue obtenido lucro o se causo daños y perjuicios.

La sanción económica se impondrá de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable o por los daños y perjuicios causados y no podrá exceder de tres tantos de la cuantificación de estos.

Según lo establecido en el artículo 75 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos "La ejecución de las sanciones administrativas impuestas en resolución firme se llevará a cabo de inmediato en los términos que disponga la resolución", aclarando que en el caso de la sanción en estudio se considerará lo siguiente "Las sanciones económicas que se impongan constituirán créditos fiscales a favor del Erario Federal, se harán efectivas mediante el procedimiento económico-coactivo de ejecución, tendrá la prelación prevista para dichos créditos y se sujetarán en todo a las disposiciones fiscales aplicables a esta materia."

La ley de la materia, en su artículo 54 dispone, con relación a las sanciones económicas, lo que se deberá considerar para aplicar dicha sanción, por su parte el artículo 55 del mismo ordenamiento dispone la formula para obtener la cantidad en que consistirá la sanción al señalar que:

"Artículo 54.- Las sanciones administrativas se impondrán tomando en cuenta los siguientes elementos:

.....

VII.- El monto del beneficio, daño o perjuicio económicos derivado del incumplimiento de obligaciones."

....."

"Artículo 55.- En caso de aplicación de sanciones económicas por beneficios obtenidos y daños y perjuicios causados por incumplimiento de

las obligaciones establecidas en el Artículo 47, se aplicarán dos tantos del lucro obtenido y de los daños y perjuicios causados.

Las sanciones económicas establecidas en este artículo se pagarán una vez determinadas en cantidad líquida, en su equivalencia en salarios mínimos vigentes al día de su pago, conforme al siguiente procedimiento:

I.- La sanción económica impuesta se dividirá entre la cantidad líquida que corresponda y el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal al día de su imposición, y

II.- El cociente se multiplicará por el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal al día de pago de la sanción.

Para los efectos de esta Ley se entenderá por salario mínimo mensual, el equivalente a treinta veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal."

Es de aclararse que, según el contenido final del artículo 113 constitucional, no basta con regresar la cantidad tomada de las arcas de la administración pública o de los daños causados a un tercero, sino que la sanción económica podrá ser de hasta tres tantos la cantidad de que se trate; en el mismo sentido se encuentra, el artículo 55 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, pero a diferencia del precepto constitucional, este establece que la sanción será de dos tantos del lucro obtenido y de los daños causados, lo que causa confusiones, no obstante se ha considerado que dicha sanción no excederá de dos veces.

Así mismo es importante acotar lo relacionado al derecho de los particulares para solicitar a la dependencia de que se trate, el pago del daño económico causado por el servidor público y el de la dependencia o entidad de que se trate a hacerlo efectivo de aquel a través de la sanción económica que en su caso le imponga, como lo señala el artículo 77 bis, que dice:

"Artículo 77 Bis.- Cuando en el procedimiento administrativo disciplinario se haya determinado la responsabilidad del servidor público y que la falta administrativa haya causado daños y perjuicios a particulares, éstos podrán acudir a las dependencias, entidades o a la Secretaría de

Contraloría y Desarrollo Administrativo, para que ellas directamente reconozcan la responsabilidad de indemnizar la reparación del daño en cantidad líquida y, en consecuencia, ordenar el pago correspondiente, sin necesidad de que los particulares acudan a la instancia judicial o cualquier otra.

El Estado podrá repetir de los servidores públicos el pago de la indemnización hecha a los particulares.

Si el órgano del Estado niega la indemnización, o si el monto no satisface al reclamante, se tendrán expeditas, a su elección, la vía administrativa o judicial.

Cuando se haya aceptado una recomendación de la Comisión de Derechos Humanos en la que se proponga la reparación de daños y perjuicios, la autoridad competente se limitará a su determinación en cantidad líquida y la orden de pago respectiva.

No sobra decir que la imposición de la sanción económica, es determinable una vez que se agotó el procedimiento en su totalidad y que para hacerla efectiva, la administración pública puede hacerlo a través del procedimiento coactivo correspondiente.

6. INHABILITACIÓN

Para los maestros Rafael de Pina y Rafael de Pina Vara, la inhabilitación es:

"Sanción accesoria de determinados delitos que priva a quienes los cometen del ejercicio temporal o permanente de los derechos civiles, políticos o de familia que había perdido en materia de sentencia."²⁸

Por otra parte la sanción de inhabilitación para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público se encuentra prevista en el título

²⁸ de Pina, Rafael, De Pina Vara Rafael. Op. Cit. P.p. 221.



IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y es aplicable tanto para la responsabilidad política como para la administrativa.

Para la imposición de dicha sanción se debe de atender forzosamente lo instruido en el artículo 53 de la ley federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en de donde se basan las autoridades correspondientes para determinar el tiempo en que el servidor público será inhabilitado, pues el precepto dice:

"Artículo 53.- Las sanciones por falta administrativa consistirán en:

I.- Apercibimiento privado o público;

II.- Amonestación privada o pública;

III.- Suspensión;

IV.- Destitución del puesto;

V.- Sanción económica; e

VI.- Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

Cuando la inhabilitación se imponga como consecuencia de un acto u omisión que implique lucro o cause daños y perjuicios, será de un año hasta diez años si el monto de aquellos no excede de doscientas veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal, y de diez a veinte años si excede de dicho límite. Este último plazo de inhabilitación también será aplicable por conductas graves de los servidores públicos.

Para que una persona que hubiere sido inhabilitada en los términos de ley por un plazo mayor de diez años, pueda volver a desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio pública una vez transcurrido el plazo de la inhabilitación impuesta, se requerirá que el titular de la dependencia o entidad a la que pretenda ingresar, dé aviso a la Secretaría, en forma razonada y justificada, de tal circunstancia.

La contravención a lo dispuesto por el párrafo que antecede será causa de responsabilidad administrativa en los términos de esta ley, quedando sin efectos el nombramiento o contrato que en su caso se haya realizado".

El precepto que antecede, aclara que cuando la conducta sea grave, no obstante que no se aclare cuando se considera grave una conducta, se podrán aplicar hasta veinte años de inhabilitación, esto con independencia del contenido económico de la infracción. También se desprende que cuando un servidor público es inhabilitado por un lapso mayor de diez años, solo podrá volver a desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público, una vez transcurrido el plazo, previa comunicación razonada del titular de la dependencia en que pretenda ingresar, dirigida a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

La sanción de inhabilitación por un año, quedó establecida para los servidores públicos que sin causa justificada, omitan la presentación de la declaración de situación patrimonial que debe de realizarse dentro de los treinta días siguientes a la conclusión del encargo, como lo establece el artículo 81 de la ley de la de la materia al establecer que:

Artículo 81.- La declaración de situación patrimonial deberá presentarse en los siguientes plazos:

I.- Dentro de los sesenta días naturales siguientes a la toma de posesión;

II.- Dentro de los treinta días naturales siguientes a la conclusión del encargo; y

III.- Durante el mes de mayo de cada año deberá presentarse la declaración de situación patrimonial, acompañada de una copia de la declaración anual presentada por personas físicas para los efectos de la Ley del Impuesto Sobre la Renta, salvo que en ese mismo año se hubiese presentado la declaración a que se refiere la fracción I.

Si transcurrido el plazo a que hace referencia la fracción I, no se hubiese presentado la declaración correspondiente, sin causa justificada, quedará sin efectos el nombramiento respectivo previa declaración de la Secretaría. Lo mismo ocurrirá cuando se omita la declaración contemplada en la fracción III.

Para el caso de omisión, sin causa justificada, en la presentación de la declaración a que alude la fracción II, se inhabilitará al infractor por un año."

Se debe de insistir en que la imposición de esta sanción corresponde a la autoridad administrativa, quien la deberá aplicar en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que es la aplicable, puesto que de otra manera se estaría desvirtuando la naturaleza de la sanción disciplinaria y de la facultad del superior jerárquico.

7. EJECUCIÓN DE SANCIONES ADMINISTRATIVAS

Es de considerarse que la propia ley establece el capítulo relativo a las sanciones administrativas y procedimientos para aplicarlas, de igual forma se encuentran en esta los diferentes tipos de sanciones administrativas (art. 53), por lo que corresponde a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo y a los superiores jerárquicos, como se establece en dicha legislación, a través de sus contralorías internas, en los términos de los artículos 64, 65 y 68 imponer las sanciones aludidas.

"Artículo 64.- La Secretaría impondrá las sanciones administrativa a que se refiere este Capítulo mediante el siguiente procedimiento:
....."

"Artículo 65.- En los procedimientos que se sigan para investigación y aplicación de sanciones ante las contralorías internas de las dependencias, se observarán, en todo cuanto sea aplicable a las reglas contenidas en el artículo anterior."

"Artículo 68.- Las resoluciones y acuerdos de la Secretaría y de las dependencias durante el procedimiento al que se refiere este Capítulo constarán por escrito, y se asentarán en el registro respectivo, que comprenderá las secciones correspondientes a los procedimientos disciplinarios y a las sanciones impuestas, entre ellas, en todo caso, las de inhabilitación."

El artículo 56 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, como lo hemos venido señalando en cada uno de los diferentes tipos de sanciones administrativas estudiadas; indica claramente quien impondrá la sanción de que se trate, lo que se deberá observar a la letra en los siguientes términos.

"Artículo 56.- Para la aplicación de las sanciones a que hace referencia el artículo 53 se observarán las siguientes reglas:

I.- El apercibimiento, la amonestación y la suspensión del empleo, cargo o comisión por un periodo no menor de tres días ni mayor de tres meses, serán aplicables por el superior jerárquico;

II.- La destitución del empleo, cargo o comisión de los servidores públicos, se demandará por el superior jerárquico de acuerdo con los procedimientos consecuentes con la naturaleza de la relación y en los términos de las leyes respectivas;

III.- La suspensión del empleo, cargo o comisión durante el período al que se refiere la fracción I, y la destitución de los servidores públicos de confianza, se aplicarán por el superior jerárquico;

IV.- La Secretaría promoverá los procedimientos a que hacen referencia las fracciones II y III, demandando la destitución del servidor público responsable o procediendo a la suspensión de éste cuando el superior jerárquico no lo haga. En este caso, la Secretaría desahogará el procedimiento y exhibirá las constancias respectivas al superior jerárquico;

V.- La inhabilitación para desempeñar, un empleo, cargo o comisión en el servicio público, será aplicable por resolución que dicte la autoridad competente, y

VI.- Las sanciones económicas serán aplicadas por la contraloría interna de la dependencia o entidad."

Por otra parte, es procedente que la autoridad correspondiente, decida no sancionar por única vez a un inductor, sólo que concurren los siguientes requisitos:

"Artículo 63.- La dependencia y la Secretaría, en los ámbitos de sus respectivas competencias, podrán abstenerse de sancionar al infractor por una sola vez, cuando lo estimen pertinente, justificando la causa de la abstención, siempre que se trate de hechos que no revistan gravedad ni constituyan delito, cuando lo ameriten los antecedentes y circunstancias del infractor y el daño causado por éste no exceda de cien veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal."

Dicho precepto, a nuestro juicio, entorpece el objetivo de la legislación de la materia, no obstante será objeto de un estudio especial en el siguiente capítulo.

CAPITULO IV

INEFICACIA DE LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS

Ya en los capítulos anteriores hemos analizado como fue que surgió la actividad revisora de parte del gobierno federal, de la cual nació la necesidad de reglamentar la actividad de sus empleados y con esto la promulgación de las leyes reguladoras de las responsabilidades administrativas; las normas a que nos referimos y que ya estudiamos, se legislaron con la finalidad de que la administración pública federal contara con los mecanismos necesarios para en su caso exigir cuentas a los servidores públicos de los distintos niveles e imponer a estos las sanciones administrativas a que se hubiesen hecho acreedores por la inobservancia de sus obligaciones al desempeñar las actividades propias de su empleo, cargo o comisión.

De igual forma analizamos las diferentes etapas del procedimiento que debe substanciarse para poder imponer las sanciones de referencia y los diferentes tipos de sanciones disciplinarias que contemplan nuestras leyes, en que consiste cada una de estas, señalando el fundamento legal de su existencia.

Ahora bien desde nuestro punto de vista la aplicación de estas sanciones enfrenta diversos problemas que entorpecen su eficacia, considerando que fueron elaboradas con el objetivo de prevenir y en su caso castigar la comisión de conductas ilícitas cometidas por los servidores públicos, la cual es provocada por deficiencias en la propia Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, y en otros casos, lo que es alarmante, es causada por aquellos que están siendo pagados para realizar esa función.

El estudio de los aspectos señalados es precisamente el objetivo del presente trabajo, pues resulta improductivo el que se inicien un sin número de procedimientos administrativos, que traen un gasto económico y humano inmenso, que en muchos de los casos el resultado de estos es negativo, es decir, la reacción que provoca en el servidor público lejos de inhibirlo a realizar conductas violatorias de las fracciones del artículo 47 de la ley de la materia o de los Códigos Penal y Civil; al no recibir un castigo ejemplar por sus acciones, lo invitan a realizarlas con más frecuencia y cada vez más graves.

Para explicar con claridad cuales son esos obstáculos que deben librarse para que la autoridad de que se trate, facultada para instaurar el procedimiento, como lo son las Cámaras de Senadores y Diputados al Congreso de la Unión; la Asamblea Legislativa del Distrito Federal; la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo y sus Órganos de Control Internos; las Dependencias del Ejecutivo Federal; el Órgano Ejecutivo Local del Gobierno del Distrito Federal; el Consejo de la Judicatura del Distrito Federal; el Tribunal Fiscal de la Federación y los Tribunales de Trabajo, en los términos de la legislación respectiva, tal y como lo establece el artículo 3° de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, puedan imponer las sanciones analizadas; es indispensable referirnos nuevamente a cada una de dichas sanciones indicando las implicaciones y deficiencias para su efectiva aplicación.

Por lo expuesto empezaremos el presente capítulo citando los conceptos de orden público y de inmediatez de las leyes aplicables en la materia, explicando también los aspectos que impiden su funcionamiento como lo instruye el espíritu de las propias normas.

A.- CARACTERÍSTICAS DE LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS.

Las sanciones disciplinarias tienen características propias, diferentes de las penales y laborales, ya que se caracterizan en razón de sus particulares elementos, contenido y fines.

- En principio de cuentas las sanciones administrativas disciplinarias, por su naturaleza solo se pueden aplicar a los servidores públicos, es decir a toda persona que desempeñe cualquier empleo, cargo o comisión en la administración pública federal, estatal y municipal con forme a sus respectivas leyes de responsabilidades; aplicación que tiene por objetivo preservar la vigencia de los valores de lo que es la función pública, mediante los procedimientos y con forme a las normas relativas a la disciplina interna de la administración pública federal, por lo que resulta indispensable la existencia de una relación de subordinación del empleado sujeto de la sanción en relación con el órgano que la aplica.
- En el aspecto administrativo, al incurrir en una conducta determinada, esta puede producir distintas responsabilidades como la penal, la que en su caso se perseguiría en forma independiente y aplicando los procedimientos judiciales

correspondientes y sin que el resultado de una no implique la responsabilidad en la otra.

- Por otra parte, para la imposición de una sanción administrativa no se requiere que la conducta se tipifique como ocurre en la materia penal, ya que el solo incumplimiento de sus obligaciones en el ejercicio de su función pública da nacimiento a la posibilidad de imponer sanciones administrativas disciplinarias.
- Las sanciones administrativas se aplican atendiendo el ámbito administrativo, mientras que el penal se rige con forme a los principios constitucionales aplicables a la norma penal.

Independientemente de lo anterior y en virtud de que existen ciertos elementos que causan, desde nuestro punto de vista, que las sanciones en estudio sean ineficaces y por ende se pierde el espíritu de las mismas, a continuación estudiaremos con especial atención, por la trascendencia y efectos que tienen; al orden público y la inmediatez pues son aspectos fundamentales dentro de todo procedimiento, más aun en el administrativo, pues de estos depende que los servidores públicos se abstengan de incurrir en actos o conductas irregulares, que como ya lo hemos mencionado en muchas ocasiones configuran tipos penales que contribuyen enormemente a que se ponga en duda el estado de derecho que debe prevalecer en nuestro sistema jurídico.

La actuación de diversas autoridades, que por lo regular son las encargadas de aplicar la legislación administrativa, en muchos de los casos da la impresión de ser solo un enorme despliegue de recursos que constituyen un gran retroceso en la materia de fiscalización administrativa al fingir que se aplica la norma como fue establecido por el legislador que la creó.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

1. ORDEN PÚBLICO

Para entrar de lleno al estudio del significado de orden público y de lo que a nuestro parecer contribuye a la ineficacia de las sanciones, empezaremos por recordar que la clasificación de las leyes atendiendo al orden público, se aplica a un precepto legal que protege directamente el interés de la sociedad o el interés de los particulares.

Respecto al interés público el maestro Ignacio Galindo Garfias señala que:

"El orden público es la expresión del interés social y aunque desde este punto de vista, el grupo social está interesado en que todas las normas jurídicas se cumplan, existen preceptos legales que no pertenecen al derecho público sino que forman parte del derecho privado, pero que tienden a garantizar los principios que se consideran básicos, esenciales para la organización de grupo social.

Asevera que las leyes de orden público, tienen una fuerza imperativa absoluta, son irrenunciables por voluntad de los particulares y los sujetos destinatarios en la norma contenida en la ley, no gozan de la libertad que les permita, en la celebración de un acto jurídico, prescindir de la aplicación de un cierto precepto legal cuando éste es de orden público. Los preceptos de orden público se imponen inexorablemente a los destinatarios de la norma por encima de la voluntad de éstos, bien prohibiendo o bien ordenando, sin posibilidad de eludir a esa orden, la celebración de un acto o la forma en que éste ha de ser realizado y ejecutado.

Las leyes de orden público forman un conjunto, en razón de su imperatividad absoluta.

Se ha dicho con razón, que el concepto de orden público, más que una categoría jurídica, es un concepto político porque connota una de las finalidades, que con carácter inmediato persigue el derecho: el orden dentro de la sociedad. De allí, de su origen político, deriva la imprecisión del concepto de orden público. El ordenamiento jurídico, es un sistema regulador y en cierto sistema conservador, tiende a conservar una cierta organización social, cualquiera que ella sea, pretende mantener las bases morales, económicas, políticas etc., en que descansa el grupo social, para hacer posible las relaciones interhumanas. Por eso es que en todo ordenamiento de derecho se han establecido principios, o preceptos que en forma rígida, fijan determinados límites a la voluntad de los sujetos en sus relaciones privadas, en razón de que la organización social, el interés colectivo, exige el impostergable cumplimiento y el respeto ineludible a esos principios, que se consideran fundamentales para la existencia de cierta organización social, las leyes que postulan esos principios, son leyes de orden público.

Por otra parte, indica que todas las leyes de derecho público son de orden público.

Refiere que la sanción del acto ilícito en sentido estricto, es la nulidad, de acuerdo a los artículos 1830 y 8° del Código Civil Federal que señalan:

"Artículo 8.- Los actos ejecutados contra el tenor de las leyes prohibitivas o de interés público serán nulos, excepto en los casos en que la ley ordene lo contrario."

"Artículo 1830.- Es ilícito el hecho que es contrario a las leyes de orden público o a las buenas costumbres."

No obstante se debe advertir que por la ejecución del acto se causa un daño a otro, se comete un acto ilícito, que a la vez lesiona a particulares. La nulidad no sería la sanción adecuada, por que el efecto dañoso del acto ya se ha producido; es necesario entonces, que el autor de ese acto, repare el daño causado. En este evento, nace la responsabilidad civil, a cargo del autor o autores de él.³⁹

Considerando lo expuesto por el maestro Galindo Garfias, es claro que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, pertenece a las leyes de derecho público, en este caso de la rama del derecho administrativo, que obviamente protege el interés de la sociedad, en virtud de uno de los objetivos de su existencia es precisamente que los particulares no sean afectados en su patrimonio, persona y/o posesiones, por los servidores públicos, motivo por el cual dicho ordenamiento contiene las sanciones administrativas disciplinarias que ya hemos estudiado, para evitar, por medio de la aplicación de las mismas que los empleados federales incurran en actos irregulares o en su caso si ya fueron cometidos, mediante la aplicación de la sanción correspondiente, castigar su actitud negativa y contraria a derecho; que como ya se expresó, la aplicación de la ley no se puede renunciar sino que por disposición de esta y en atención a su carácter de orden o interés público sin más se debe aplicar.

No obstante que la doctrina y la propia ley señalan que cuando los servidores públicos se apartan de los principios de legalidad, honradez, imparcialidad, lealtad y eficiencia; incurren en responsabilidad administrativa y por lo tanto se hicieron acreedores o susceptibles de que se les aplique cualquiera de las sanciones correspondientes, esto en muchos casos no sucede así.

Algunos malos servidores públicos encargados de sancionar a sus homólogos en virtud de su empleo, cargo o comisión, aprovechando la investidura que su cargo les proporciona y valiéndose de su conocimiento

³⁹ Galindo Garfias, Ignacio. *Derecho Civil*. 9ª Edición, Editorial Porrúa, México, 1981. P. p. 131-136

jurídico hacen uso de artimañas cuya finalidad es no sancionarlos, obviamente a cambio de una cantidad de dinero; con lo que además de incurrir en responsabilidad administrativa, penal y en ocasiones civil, transgreden la naturaleza de orden público de la legislación y se abstienen de sancionar.

Con tal acción dichos pseudo servidores públicos, que solo actúan buscando un interés personal, no solo ocasionan que un infractor más se salga con la suya y no se responsabilice por sus actos, sino que inclusive, eliminan a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, esa naturaleza y función tan importante que significa el orden público, poniéndose en riesgo el estado de derecho que debe de prevalecer en toda sociedad, pues con tales hechos, independientemente de transgredir la normatividad, causa resentimiento e impotencia en la ciudadanía que espera resultados apegados a derecho cuando hacen saber a la autoridad la afectación que sufrió, ya sea de naturaleza económica, física o de deficiencia en los servicios recibidos.

La consecuencia negativa más importante que trae consigo la inobservancia de la ley como en ella se establece, es que la sociedad, para la cual fueron elaboradas, pierda la credibilidad en su eficacia y en lugar de buscar su protección, antes que nada piensen en transgredirla para facilitarse los tramites a realizar o para conseguir que la acción de la autoridad se inicie, lo que poco a poco crea un gran moustro de corrupción que mientras más recibe más quiere y pronto no se conformará con la cantidad que la ciudadanía le quiera entregar, si no que exige cantidades exorbitantes que en muchas de las ocasiones dejan sin patrimonio al desafortunado ciudadano que cayo en sus garras, aun en aquellos casos en que en cumplimiento de sus funciones tienen la obligación de actuar y aplicar la legislación de que se trate y en un acto delictuoso, aprovechando la ignorancia de las personas se asocian, inclusive, para atemorizarlas y así conseguir que les entreguen la mayor parte, sino todo, su patrimonio.

Para los malos servidores públicos es tan grande y jugosa la corrupción, que forman verdaderas bandas delictivas que aprovechando las funciones que tienen encomendadas y que por lo regular son las de perseguir e investigar las conductas delictuosas, contrariamente facilita la comisión de las mismas, manteniendo contactos en el interior de la república e inclusive en otros países, para consentir y facilitar delitos como el tráfico de indocumentados, contrabando y narcotráfico, por poner ejemplos y que en realidad en la vida diaria así sucede.

Cuantas ocasiones hemos sabido por una persona cercana, por un familiar o simplemente en las noticias hemos escuchado que los servidores públicos encargados de impartir justicia, de evitar los delitos o de realizar los tramites gubernamentales; son quienes cometieron la conducta delictiva y que en muchas ocasiones se consiguió detenerlos, no obstante sorprendentemente salen libres y absueltos de toda culpa, será que la sociedad esta equivocada y son unos servidores públicos ejemplares, o será que lograron sobornar al Juzgador, Ministerio Público o autoridad que tomo conocimiento del asunto.

Peor resulta cuando el órgano encargado de sancionar administrativamente a los servidores públicos corruptos, se convierte en su abogado personal y no obstante que en sus primeras declaraciones confesó su culpa, ellos se encargan de desvirtuar los elementos que existían para sancionarlo. En otros casos a aquel que se atrevió a denunciar los actos irregulares, ya sea autoridad, por que también existen servidores públicos honestos, o ciudadanos que manifestaron los abusos que sufrieron, los persiguen al final como presuntos responsables del delito que puedan imputarles.

En estos casos no entendemos en donde quedo el principio del orden o interés público de las leyes y la protección de estas hacia la sociedad, pues precisamente dichos principios tienen como objetivo el preservar el interés de la colectividad; debemos considerar que la

legislación fue hecha para proteger el interés colectivo y no de unos cuantos. Lo expuesto obliga a la reflexión en el sentido de qué tiene más peso e influencia, las leyes o la corrupción tolerada y auspiciada por las propias autoridades; requiere el problema de la corrupción de toda la atención del Gobierno Federal para que se establezcan verdaderos mecanismos de control administrativo, que deberán ser eficientes y que cuenten con el respaldo del Poder Ejecutivo que solo se podrá lograr si existe una verdadera voluntad política de erradicar poco a poco el problema de la corrupción y devolverle el orden público a las leyes.

2. INMEDIATEZ

Considerando que la inmediatez, para los fines de nuestro estudio, es la celeridad con que se aplican las normas y por ende, en relación a los procedimientos para la aplicación de sanciones, la prontitud en que se aplican estas a los servidores públicos; entonces este principio no se cumple en la aplicación de sanciones disciplinarias administrativas, pues para que se determine y aplique una sanción en muchos de los casos, pasa hasta más de un par de años.

Si hacemos conciencia en el hecho de que los empleados de la administración pública que incurren en actos irregulares cuentan con el respaldo de una gran cantidad de sus compañeros, entonces lo ideal es que cuando se logra detectar las irregularidades que cometen y que por tal motivo se inicia un procedimiento administrativo en su contra, se apliquen en forma inmediata las sanciones a que se hicieron acreedores, pues de lo contrario el resultado es totalmente adverso para el estado de derecho, al causar la ineficacia de las sanciones disciplinarias.

Es muy común que en el sistema jurídico que opera en nuestro país, la aplicación de cualquier tipo de sanción demore largo tiempo, sin embargo y en virtud de que la corrupción es la causante de muchos de delitos que se cometen, es menester atacarla mediante acciones adecuadas y contundentes, una de estas acciones es precisamente la correcta aplicación de las sanciones, pero si estas son aplicadas con demoras de tiempo sumamente considerables, el resultado y consecuencias buscadas pierden su objetivo, ya que mientras tanto se concluye el procedimiento correspondiente, el servidor público consciente de que una vez que sea sancionado ya no podrá cometer más actos irregulares, aprovecha el lapso de tiempo para obtener los recursos económicos necesarios y cuando llegue el momento de hacer efectiva la sanción, no preocuparse de obtener más recursos.

Aun cuando parezca difícil de creer lo antes señalado, increíblemente muchos servidores públicos piensan de esa forma y realizan las acciones necesarias para asegurar una vida de comodidades a expensas de la ciudadanía; por otra parte es común que los miembros de los órganos de control se coludan con esta clase de empleados y bajo el argumento de que la carga de trabajo es muy grande, retarden la resolución de los asuntos y así beneficiar a los involucrados, que esta situación también es de suma importancia que se analice, ya que si cierto órgano de control tiene mucha carga de trabajo es por que los servidores públicos de la entidad incurrir en bastantes actos ilegales y por tanto, dicha autoridad es ineficiente y requiere que aplique las sanciones substanciando en tiempos cortos sus procedimientos.

Es sumamente importante que los tiempos en que se substancian los procedimientos administrativos disciplinarios se disminuyan considerablemente, para dotar de mayor eficacia a las propias sanciones y dar mayor credibilidad a su función pues el resultado que se detecta en la ciudadanía, es que creen en las funciones de dichos órganos y autoridades administrativas, en muchos casos con razón y en otros sin ella, no obstante

la imagen que se refleja es totalmente negativa y requiere de medidas contundentes para que se mejore.

Resulta imprescindible que se exija a las autoridades encargadas de verificar el buen desempeño de los servidores públicos, optimicen sus labores con la finalidad de hacer eficientes sus herramientas sancionadoras e implementar las acciones necesarias para verificar el desempeño de sus empleados marcándoles tiempos determinados y acordes a los asuntos, para su resolución, esto en la inteligencia de que no afecten el desarrollo de los procedimientos, lo que se puede lograr con un programa efectivo de verificación interna.

B. LAS IMPLICACIONES PRACTICAS EN LA APLICACIÓN DE SANCIONES ADMINISTRATIVAS

Una vez que analizamos la impunidad de algunos servidores públicos en lo que se refiere al orden público y a la inmediatez, ahora analizaremos como es ciertos actos que ocasionan que las diferentes sanciones que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos contempla en su artículo 53, sean ineficaces o pierdan ase sentido disciplinario y preventivo que el legislador les pretendió dar. No basta el hecho de que exista legislación que regule la función de los servidores públicos si no que es necesario que esta cumpla su finalidad, que sea eficiente y sobre todo que de confianza a la ciudadanía en sus autoridades y sistema judicial, para lo cual es necesario que se refleje un sistema transparente en la aplicación de sus sanciones y procedimientos para aplicarlas.

El objetivo del presente capítulo es precisamente analizar el porque, desde nuestra opinión, las sanciones administrativas son ineficaces en su aplicación, de que medios se valen aquellos que utilizan sus cargos para

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

evitar que sus compañeros sean sancionados, pues es necesario recordar que el personal que integra los Órganos de Control Interno es parte integrante de la dependencia o entidad de que se trate, lo que constituye un problema más para que la ley sea aplicada como ella misma lo manda, además de que cuando se llegan a aplicar algunas de las sanciones previstas en la ley de la materia el efecto que debiere producir se anula por el tiempo que transcurrió desde que el servidor público fue sujeto al procedimiento administrativo disciplinario, en gran parte por lo débil de estas o sea que su propia naturaleza no es lo suficientemente eficaz como para producir el efecto deseado de evitar la comisión de conductas irregulares de parte de los empleados federales.

Con la intención de hacer más sencilla la exposición de las causa de ineficacia de las sanciones, procederemos al análisis desde el punto de vista de su finalidad y de los vicios existentes en cada una de las sanciones, para al concluir estar en posibilidades de señalar las propuestas que creemos necesarias para eficientar la aplicación de las mismas y en general del procedimiento administrativo disciplinario, por lo que empezaremos nuestro análisis con:

1. EL APERCIBIMIENTO Y LA AMONESTACIÓN

Entre las sanciones administrativas que se contemplan en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en su artículo 53, se encuentran el Apercibimiento y la Amonestación, ambas en su modalidad de privada o pública, al respecto es necesario recordar que dichas sanciones, a pesar de que la legislación les otorga tal carácter, en la doctrina se les tiene como simples llamadas de atención en los siguientes términos.

Como se señaló, el código penal define al apercibimiento como:

* **Artículo 43.-** El apercibimiento consiste en la conminación que el juez hace a una persona, cuando ha delinuido y se teme con fundamento que está en disposición de cometer un nuevo delito, ya sea por su actitud o por amenazas, de que en caso de cometer éste, será considerado como reincidente.*

En términos generales se define a la amonestación como la reprensión extendida por escrito que se hace al infractor por el funcionario de mayor jerarquía dentro del servicio, sección o departamento.

Como se desprende de los conceptos citados con antelación, tanto el apercibimiento como la amonestación son una simple conminación, en el primer caso, mientras que la amonestación solo es una reprensión que se hace al presunto infractor, no obstante que es evidente que su naturaleza es la de invitar a una persona a que evite cometer alguna conducta inadecuada; la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos les da el carácter de sanciones administrativas; es necesario tener en cuenta que la sanción tiene como objetivo castigar a aquel que incurrió en cualquiera de los diferentes tipos de responsabilidad y la finalidad de las dos que nos ocupan es totalmente diferente y por ende el efecto que ocasiona en los servidores públicos corruptos o que ven en la administración pública un negocio, es de verdadera ineficacia.

Si consideramos que aquellos que han decidido transgredir las normas y olvidarse de los valores morales que les fueron transmitidos, a cambio de una cantidad de dinero, resulta lógico pensar que para corregir su conducta es indispensable que se vean afectados realmente por una sanción y conseguir ese efecto preventivo que la ley persigue, y las sanciones que nos ocupan no cuentan con esa fuerza.

Aunado a lo anterior, si se toma en cuenta que a pesar de que el apercibimiento y la amonestación no tienen la fuerza necesaria para conseguir corregir la conducta de los servidores públicos y que después de

numerosas actuaciones se impone alguna de las sanciones que nos ocupan pero que para que sea notificada y surta sus efectos ya pasaron en muchos de los casos hasta más de un año desde que se cometió el acto irregular; es de suponerse que el efecto buscado ya es intrascendente para el servidor público de que se trate y por lo regular lo que se produce en él, es un efecto contrario al que se pensaba, pues lo que se comenta en el medio es que la autoridad no le pudo hacer nada, comentarios que se transmiten de forma impresionante entre los compañeros de aquel que sería sancionado.

Si el apercibimiento y la amonestación no tienen ese efecto sancionador y preventivo buscado por la autoridad y a esto le agregamos el tiempo que pasa para que, una vez substanciado el procedimiento, conminar a los empleados gubernamentales infractores a corregir su conducta al desarrollar las funciones propias de su cargo, tenemos como resultado un par de medidas ineficaces que solo significan grandes erogaciones económicas y distracción de los recursos humanos que podrían ser utilizados en tareas productivas y más necesarias para la fiscalización de la correcta función administrativa.

Por otra parte es necesario señalar que estas dos figuras, en muchos de los casos son el pretexto ideal para que aquellos empleados de los órganos de control interno que asumen acciones irregulares en su desempeño profesional diario, se abstengan de aplicar la sanción que verdaderamente correspondía a la falta cometida por el servidor público; bajo la voz de "sancionamos al 80% de los servidores denunciados", por poner un ejemplo, lo que no se informa es que de ese tanto por ciento a la gran mayoría le correspondía la determinación de una sanción más severa, actos que obviamente traen como consecuencia la fomentación de los actos delictuosos y la impunidad en la función pública.

Por lo expuesto, consideramos que estas dos sanciones administrativas que contempla la ley de la materia, son totalmente ineficaces y que lejos de infundir honestidad en la comunidad que se ocupa en la

administración pública, producen efectos de impunidad y de inobservancia de la ley, a demás de constituir un verdadero negocio para los funcionarios que están encargados de la aplicación y substanciación de los procedimientos administrativos en virtud de los motivos ya analizado.

2. LA SUSPENSIÓN TEMPORAL DEL EMPLEO

Como su nombre lo indica la sanción que estudiamos tiene por objeto el suspender temporalmente a aquellos servidores públicos de su empleo cargo o comisión, no obstante se hace necesario distinguir de entre los dos tipos de suspensión temporal que se contemplan en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; recordemos que en artículo 53 de dicha legislación en su fracción tercera se señala como una sanción a la suspensión, misma que será aplicada una vez que se concluya en su totalidad el procedimiento correspondiente, y por su puesto una vez que se determine la responsabilidad del servidor público de que se trate, y que consistirá en la suspensión temporal del empleo, cargo o comisión por un lapso que determine la autoridad que conozca del asunto y que puede ser de tres a noventa días, según lo establecido en el artículo 56 de la misma legislación citada.

De lo expuesto, es claro que la suspensión a que se refieren los artículos 53 y 56 de la Ley de Responsabilidades aludida, es a la que nos hemos referido al estudiar las sanciones y que se le aplica a los servidores públicos como un castigo por haber incurrido en faltas al desempeñar las funciones que tienen encomendadas con motivo de su encargo; independiente a esta, en el artículo 64 de la misma ley se señala:

*Artículo 64.- La Secretaría impondrá las sanciones administrativa a que se refiere este Capítulo mediante el siguiente procedimiento:

I.-

IV.- En cualquier momento, previa o posteriormente al citatorio al que se refiere la fracción I del presente artículo, la Secretaría podrá determinar la suspensión temporal de los presuntos responsables de sus cargos, empleos o comisiones, si a su juicio así conviene para la conducción o continuación de las investigaciones. La suspensión temporal no prejuzga sobre la responsabilidad que se impute. La determinación de la Secretaría hará constar expresamente esta salvedad.

La suspensión temporal a que se refiere el párrafo anterior suspenderá los efectos del acto que haya dado origen a la ocupación del empleo, cargo o comisión, y regirá desde el momento en que sea notificada al interesado o éste quede enterado de la resolución por cualquier medio. La suspensión cesará cuando así lo resuelva la Secretaría, independientemente de la iniciación, continuación o conclusión del procedimiento a que se refiere el presente artículo en relación con la presunta responsabilidad de los servidores públicos.

Si los servidores suspendidos temporalmente no resultaren responsables de la falta que se les imputa, serán restituidos en el goce de sus derechos y se les cubrirán las percepciones que debieran percibir durante el tiempo en que se hallaron suspendidos.

Se requerirá autorización del Presidente de la República para dicha suspensión si el nombramiento del servidor público de que se trate incumbe al titular del Poder Ejecutivo. Igualmente, se requerirá autorización de la Cámara de Senadores, o en su caso de la Comisión Permanente, si dicho nombramiento requirió ratificación de éste en los términos de la Constitución General de la República."

Como se desprende del precepto señalado, la legislación en materia de responsabilidades contempla la suspensión del servidor público en tanto se concluye el procedimiento disciplinario de responsabilidad administrativa, si a juicio de la autoridad concedora así conviene para el buen desarrollo del procedimiento.

De igual forma la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, en su artículo 45 último párrafo también se contempla la suspensión temporal pero solo durante el tiempo en que se practican las investigaciones correspondientes y se define su responsabilidad, en los términos siguientes:

* Artículo 45.- La suspensión temporal de los efectos del nombramiento de un trabajador no significa el cese del mismo.

Son causas de suspensión temporal:

I. Que el trabajador contraiga alguna enfermedad que implique un peligro para las personas que trabajan con él, y

II. La prisión preventiva del trabajador, seguida de sentencia absolutoria o el arresto impuesto por autoridad judicial o administrativa, a menos que, tratándose de a testio el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, resuelva que debe tener lugar el cese del trabajador.

Los trabajadores que tengan encomendado manejo de fondos, valores o bienes, podrán ser suspendidos hasta por sesenta días por el titular de la dependencia respectiva, cuando apareciere alguna irregularidad en su gestión mientras se practica la investigación y se resuelve sobre su cese."

Mientras la suspensión señalada en los artículos 53 y 56 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se refiere a la "sanción", la aludida en el artículo 64 de la dicha legislación y en el artículo 45 de la Ley Laboral, se refieren a la suspensión temporal que se determina con la finalidad de realizar las investigaciones sin contratiempos y para no afectar el procedimiento de investigación.

Para los efectos del estudio que se realiza en el presente punto, nos interesa especialmente la suspensión temporal a que se refiere el artículo 64, ya que consideramos que esta fue creada con un fin específico por el legislador y que obviamente su objetivo es dar tanto al procedimiento como a la propia sanción, un elemento adicional de eficacia, no obstante lo anterior, los Órganos de Control Interno de las diferentes dependencias del ejecutivo federal y en general de las empresas y entidades de la administración pública, casi en ningún caso aplican el precepto contenido en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos mencionado.

Recordemos lo señalado en el capítulo III del presente estudio, con relación a la sanción de suspensión, en este aclaramos también las

diferencias entre los dos tipos de suspensión temporal, quedando clara la postura de la corte al señalar en la tesis siguiente que:

“LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. SU ARTÍCULO 64, FRACCIÓN IV, QUE ESTABLECE LA SUSPENSIÓN TEMPORAL DE LOS PRESUNTOS RESPONSABLES DE SUS CARGOS, NO ES VIOLATORIA DE LA GARANTÍA DE AUDIENCIA QUE ESTATUYE EL ARTÍCULO 14 CONSTITUCIONAL.- El artículo 64, fracción IV, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores públicos establece la suspensión temporal de los presuntos responsables de sus cargos, empleos o comisiones como una medida cautelar o precautoria, mientras dura el procedimiento y se dicta la resolución que deslinda las responsabilidades del servidor público afectado. Por ello, el numeral mencionado no viola la garantía de audiencia consagrada en el párrafo segundo del artículo 14 constitucional, puesto que dicha garantía opera respecto de los actos privativos y la suspensión temporal aludida no tiene tal carácter.”

La medida que nos ocupa no es violatorio de las garantías de audiencia, por lo que no existe impedimento legal que puedan soportar la negativa de las autoridades para aplicarla y solo constituye un indicio más para señalar la debilidad de estos órganos al realizar su función, por otro lado, si la fracción IV del artículo 64 fuera utilizada en aquellos asuntos que lo ameriten, daría a la actuación de las autoridades una imagen de legalidad que indicaría a los servidores públicos de la entidad el riesgo de ser suspendidos de sus labores, lo que lleva implícita una afectación inicial a su mala actuación administrativa, dando a su función un sentido de firmeza legal y que podría traer como resultado la inhibición por parte de los servidores públicos a cometer actos irregulares al realizar su función gubernamental.

Es verdad que para aplicar la medida que nos ocupa se tendrán que contar con los elementos suficientes que soporten la probable responsabilidad del servidor público, pues de lo contrario se correrían grandes riesgos de pagar jugosas cantidades de dinero por concepto de salarios, si al final del procedimiento se determina la inocencia del empleado,

lo que también resultaría contraproducente ya que reflejaría una imagen de impunidad y con ello la disminución de la autoridad del órgano de control.

Considerando lo señalado, diremos que la suspensión temporal de los servidores públicos contemplada en el artículo 64, para otorgar mayores facilidades a las autoridades y llevar a buen término sus indagaciones, es de suma relevancia para incrementar la imagen de verdadera autoridad del órgano de control, aportando a su vez el ingrediente legal para provocar en los empleados del gobierno, el espíritu de legalidad en su función y con ello cumplir con el aspecto preventivo de la ley de la materia.

Como se puede observar la suspensión en análisis, sería de gran utilidad para la autoridad si se tuviera la intención de cumplir legalmente con su función y daría a las sanciones disciplinarias parte la eficacia que requieren para lograr abatir la corrupción que tanto daño ocasiona a la sociedad e impide mejorar la eficiencia gubernamental y que las leyes tengan un fuerte impacto disciplinario en la actitud de los servidores públicos.

3. LA DESTITUCIÓN DEL PUESTO

La destitución del puesto, como ya lo apuntamos, es la separación del cargo o empleo, que impone una autoridad competente como una sanción disciplinaria al servidor público que realizó actos irregulares o ilegales al desempeñar las actividades conferidas con motivo de su nombramiento, una vez que se concluyó el procedimiento preestablecido.

Primeramente debemos establecer que esta sanción, desde nuestro muy particular punto de vista, es de las que tienen mayor eficacia, no obstante en ciertas dependencias no es muy bien aceptada, pues no se

utiliza con frecuencia ya que constituye una de las últimas opciones para sancionar a los servidores públicos corruptos.

Esta medida disciplinaria enfrenta diversos problemas que disminuyen su eficiencia, como lo son las artimañas de que echan mano las autoridades para favorecer al final a los que fueron sancionados con la destitución; es muy frecuente que, cuando el órgano de control interno en la dependencia de que se trate, sanciona a un servidor público aplicando la destitución, el área de recursos humanos, en ocasiones con consentimiento del propio órgano, una vez aplicada la misma, en un tiempo relativamente corto vuelva a contratar al mismo servidor público en otra área diferente de la que fue separado e inclusive en muchos de los casos en puestos de mayor responsabilidad y jerarquía, bajo el argumento de que el funcionario fue destituido de un cargo específico y que al separarlo del mismo se cumplió la resolución pero que esto no impide que pueda ser contratado nuevamente en otra área.

En estricto sentido, la sanción si se aplico y se cumplió la resolución de la autoridad, pero en los casos en que el órgano sancionador solo aplico la destitución, se ve impedido para evitar que el servidor público sea recontratado en un área diferente de la que fue separado, perdiendo así su eficacia sancionadora pues la medida tomada como ya lo señalamos, en muchos de los casos los servidores públicos infractores, salen beneficiados en lugar de perjudicados cuando el área de recursos humanos o el órgano de control, así lo acuerdan.

Por otra parte es de suma importancia destacar que una sanción consistente en destitución es ineficaz si no se imposibilita al servidor público castigado, para prestar sus servicios en la dependencia de donde fue separado, por lo que sería conveniente que al determinarse la aplicación de dicha sanción, se acompañara invariablemente por una orden de prohibición para que la dependencia u órgano dependiente de esta, pueda recontratar al servidor público por un periodo determinado que no sea inferior a un año; con

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

lo que se conseguiría eficientar la sanción disciplinaria, lo contrario crea un ambiente de impunidad y alienta a los demás a transgredir las normas al tener ejemplos de que no pasa nada si cometen actos irregulares que conforme pasa el tiempo, la comisión de los mismos se van agravando hasta que se cometen verdaderos delitos, creándose grandes mafias de corrupción dentro de la administración pública.

Creemos que considerándose tal medida se devolverá la eficacia a la sanción que nos ocupa, además daría un elemento adicional para prevenir que los trabajadores del gobierno federal incurran en actos irregulares al desarrollar sus funciones y crear en ellos una verdadera cultura de servicio apagada a la legalidad.

4. LA INHABILITACIÓN

Recordemos que la inhabilitación es la sanción accesoria de determinados delitos que priva a quienes los cometen del ejercicio temporal o permanente de los derechos civiles, políticos o de familia que había perdido en materia de sentencia. En consecuencia esta es la sanción más grave que se contempla en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos que por lógica debería de aplicarse a aquellos que cometen las faltas más graves al desarrollar sus funciones.

El artículo 53 de la ley en cita señala que la inhabilitación se podrá imponer por un lapso de hasta veinte años, en los términos siguientes:

*Artículo 53.- Las sanciones por falta administrativa consistirán

en:

- I.- Apercibimiento privado o público;
- II.- Amonestación privada o pública;
- III.- Suspensión;

IV.- Destitución del puesto;

V.- Sanción económica; e

VI.- Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

Cuando la inhabilitación se imponga como consecuencia de un acto u omisión que implique lucro o cause daños y perjuicios, será de un año hasta diez años si el monto de aquellos no excede de doscientas veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal, y de diez a veinte años si excede de dicho límite. Este último plazo de inhabilitación también será aplicable por conductas graves de los servidores públicos.

Para que una persona que hubiere sido inhabilitada en los términos de ley por un plazo mayor de diez años, pueda volver a desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público una vez transcurrido el plazo de la inhabilitación impuesta, se requerirá que el titular de la dependencia o entidad a la que pretenda ingresar, dé aviso a la Secretaría, en forma razonada y justificada, de tal circunstancia.

La contravención a lo dispuesto por el párrafo que antecede será causa de responsabilidad administrativa en los términos de esta ley, quedando sin efectos el nombramiento o contrato que en su caso se haya realizado."

No obstante que es clara la legislación en lo que se refiere a la inhabilitación y que inclusive se contemplan sanciones para quien contrate a una persona que se encuentra inhabilitada (artículo 47 fracción XII), pero lo que no contempla es un castigo especial para quien sabiendo que una persona se encuentra inhabilitada lo recomienda y facilita su ingreso a la dependencia de que se trate exentándolo de exámenes y demás trámites a realizar, es sumamente común que en los altos niveles jerárquicos se presenten y consientan hechos como el señalado y en estos casos, generalmente quienes los consienten son los titulares de las oficinas, lo que impide terminantemente, que se proceda contra estas personas.

Es claro que cuando quien violenta la norma es el superior jerárquico, resulta sumamente complicado que los empleados a su mando o bajo su subordinación, denuncien estas conductas, fomentándose así la tendencia a la

conducta irregular, presentándose un factor más para que se mantengan las faltas administrativas señaladas en secreto.

Dicha situación es determinante para que las sanciones administrativas pierdan su eficiencia, en particular la que nos ocupa, ya que si es considerada la más grave, lo lógico sería que se contara con mecanismos de información, que garantizaran que aquellos servidores públicos inhabilitados no pudieran ser contratados en cualquier otra dependencia gubernamental y que en su caso se castigará ejemplarmente a aquellos que lo permiten, incrementando la sanción si aquel que lo consiente tiene un nivel jerárquico de director de área hacia arriba.

Si bien es cierto que los servidores públicos de nivel operativo son los que con más frecuencia incurrán en actos irregulares, también lo es que por lo regular los funcionarios que ocupan los niveles más altos en estas oficinas, consienten dichas actitudes, por lo que en un número elevado de los casos conocen el carácter de inhabilitado de sus subordinados, por lo que se les debe hacer responsables de que no suceda en sus oficinas de asignación hechos como los aquí tratados.

Otro aspecto que influye en gran medida para que la inhabilitación pierda su eficacia es el influyentismo, que al igual que en cualquiera de las sanciones disciplinarias administrativas, impiden su ejecución e inclusive se giran instrucciones indirectas a los órganos de control para que se deje de atender algún asunto en el que se tiene como probable responsable al amigo, pariente o simplemente conocido de cualquier titular de nivel similar o superior que el contralor, impidiendo de esta forma la conclusión del asunto que obviamente no se resolverá conforme a derecho, sino por el contrario se ocasionará que se violenten toda clase de normas para conseguir que la conducta desplegada por el servidor público infractor quede impune.

Lo expuesto, a nuestro parecer, constituye una de las formas más graves de ocasionar la ineficacia de las sanciones administrativas, pues

basta el consentimiento de los altos funcionarios para que la legislación en materia de responsabilidades quede sin efectos, como si no existiera, y se contribuya a la corrupción en su más amplio sentido, ya que en muchas de las ocasiones, el funcionario no tubo siquiera que realizar acción alguna, pues por el temor de ser afectados los de menor rango se abstienen de cumplir su obligación de denunciar los hechos.

5. SANCIÓN ECONÓMICA

Es poco lo que se puede apuntar de la sanción económica, sin embargo existen elementos que la hacen ineficaz, no obstante en los casos que es aplicada, primeramente se tendrían que sujetar a la sanción impuesta, los bienes y patrimonio del servidor público, mismos que por lo regular no se encuentran a su nombre y por ende no es posible hacer efectiva la sanción y por tanto pierden su eficacia.

Independiente de lo anterior, la ineficacia de la sanción se presenta cuando, al sustanciarse el procedimiento administrativo de responsabilidad se desprenden hechos que traen como resultado la aplicación de la sanción que nos ocupa, pero por no afectar al compañero o a cambio de una suma de dinero, se pasa por alto tal circunstancia y se aplica otra de las contempladas en la legislación o simplemente se realizan las actuaciones de tal forma que el resultado final de las actuaciones arrojan como resultado la inocencia del servidor público infractor, quitándole de esta forma toda su efectividad a la sanción en análisis.

Un factor más que contribuye a la ineficacia de la sanción económica es que en el artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se establece como monto máximo de la sanción hasta tres tantos del beneficio obtenido o del daño causado, lo que es claro, pero el artículo 54

de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos señala como máximo hasta dos tantos, lo que se ha interpretado por los órganos de control interno como un impedimento para determinar la sanción de tres tantos que indica nuestra Constitución.

Por otra parte, cuando la resolución de los Órganos de Control Interno de las Dependencias del Ejecutivo Federal determina una sanción económica, en muchas ocasiones no tienen la diligencia necesaria para observar lo los requisitos constitucionales que marca el artículo 22 y evitar que la sanción sea considerada como excesiva, lo que en un gran número de ocasiones provoca que la sanción, después de mucho tiempo y un sin número de actuaciones, no se aplique.

La siguiente tesis jurisprudencial marca con suma claridad los requisitos a observar en los siguientes términos:

"Multas. Requisitos Constitucionales que Deben Cumplir.

Para considerar que una multa impuesta a un particular cumple con los artículos 16 y 22 constitucionales deben llenarse ciertos requisitos. De la interpretación que la justicia federal ha hecho de lo dispuesto en dichos preceptos, se encuentran los siguientes requisitos: I. Que la imposición de la multa esté debidamente fundada, es decir, que se exprese con preescisión el precepto legal aplicable al caso. II. Que la misma se encuentre debidamente motivada, o sea, que señale con precisión las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la imposición de la multa y que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, es decir, que en el caso concreto se configure la hipótesis normativa. III. Que para evitar que la multa sea excesiva, se tome en cuenta la gravedad de la infracción realizada, o del acto u omisión que haya motivado la importancia de la multa; que se timen en cuenta la gravedad de los perjuicios ocasionados a la colectividad, la reincidencia y la capacidad económica del sujeto sancionado. IV. Que tratándose de multas en las que la sanción puede variar de entre un mínimo y un máximo, se invoquen las circunstancias y las razones por

las que se considere aplicable al caso concreto, el mínimo, el máximo o cierto monto intermedio entre los dos.⁴⁰

6. ABSTENCIÓN PARA SANCIONAR A LOS SERVIDORES PÚBLICOS INFRACTORES.

Después del análisis realizado a cada una de las sanciones administrativas disciplinarias, respecto a aquellos elementos humanos y legales por lo que consideramos que las mismas no son lo eficaces que deberían ser, estamos en la posibilidad de comprender con mayor claridad la serie de obstáculos que los Funcionarios y Órganos de Control honestos, deben de librar para poder, en base a derecho, determinar la sanción administrativa que para el caso concreto sea procedente.

Independientemente de las circunstancias mencionadas, que por lo regular son causadas por los servidores públicos corruptos, nos encontramos en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, ciertos preceptos que a nuestro juicio, lejos de fomentar la practica de la legalidad en la función de la administración pública, otorga más facilidades para que, argumentando el cumplimiento de la ley, se abstengan de sancionar a aquellos que la violaron con anterioridad, presentándose de esta forma una doble transgresión de las normas que protegen el interés público, como lo permite el artículo 63 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores públicos al señalar:

*Artículo 63.- La dependencia y la Secretaría, en los ámbitos de sus respectivas competencias, podrán abstenerse de sancionar al infractor por una sola vez, cuando lo estimen pertinente, justificando la causa de la abstención, siempre que se trate de hechos que no revistan gravedad ni constituyan delito, cuando lo amenen los

⁴⁰ Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, Noviembre de 1986, P. 425.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

antecedentes y circunstancias del infractor y el daño causado por éste no exceda de cien veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal."

Las circunstancias que consideró el legislador para dar cavidad a este precepto fueron en su momento muy válidas y seguramente se trató de favorecer a aquellos servidores públicos que no tenían antecedentes y que siempre habían mostrado una actitud de servicio, no obstante, actualmente se ha desvirtuado tales intenciones del legislador y se ha dado un uso indiscriminado al precepto para favorecer a los empleados que han encontrado en la administración pública su modus vivendi, para delinquir, dándose así un destino diferente al artículo que nos ocupa, lo que lejos de beneficiar a los fines de la fiscalización de la función pública, lo perjudica enormemente.

En la inteligencia de que los tiempos han cambiado, tenemos la obligación de entender con claridad que hoy en día los servidores públicos que ven en sus actividades el signo de pesos, van perfeccionando su actuar irregular, es decir, cada día resulta más difícil detectar la forma en que violentan la norma ya que en la gran mayoría de los casos conforman grandes bandas que inclusive operan hasta en el extranjero, por lo tanto la legislación que pretende regular su actuación debe de actualizarse y desechar todo aquello que se pueda utilizar para violentarla, pues como se apunto, la técnica utilizada por los empleados corruptos es tan compleja que es poco probable que sean detectados, pero no imposible, por tal motivo cuando así sea invariablemente deben de ser sancionados; solo hay que imaginar el efecto que produce el hecho de que se inicie un procedimiento contra un funcionario corrupto, en el que se ocuparon muchas horas hombre y bastantes recursos económicos para detectarlo y allegarse de elementos probatorios, que por la misma complejidad de su actuación irregular no se logra demostrar contundentemente su responsabilidad, pero si se cuenta con aquellos que permiten sancionarlo para que posteriormente se cuenten con antecedentes que en cierto momento se considerarían para determinar

sanciones futuras mayores; no obstante lo anterior y fundamentándose en el artículo 63 de la legislación de la materia se determina no sancionar al infractor.

Por otra parte el contenido del artículo que nos ocupa, constituye la salida ideal para evitar sancionar a un conocido o a aquel que pago a los miembros del órgano de que se trate para no ser sancionado.

De igual forma se presentan casos en que el funcionario que atiende el asunto en el Órgano de Control Interno con pleno conocimiento de que no se cuentan con elementos para sancionar al que se ha sujetado al procedimiento ya que su actuar cotidiano es correcto pero cometió un error que ameritó el inicio del procedimiento; aprovechando su desconocimiento lo intimidan diciendo que lo inhabilitaran con la finalidad de que este ofrezca una cantidad de dinero y una vez que lo consiguieron se abstienen de sancionarlo con fundamento en el precepto de antecedente, como lo tenían previsto desde el inicio.

No pretendemos descalificar la efectividad del artículo 63, consideramos que el espíritu de este es bueno, no obstante es evidente que ha ocasionado en los servidores públicos deshonestas reacciones contrarias y tendientes a la corrupción, encontrándose en este el pretexto ideal para no sancionar a aquellos que se hicieron acreedores a un castigo como consecuencia de sus actos y presionar a los que comúnmente son honestos para sacar provecho de su desconocimiento a los procedimientos administrativos.

Por lo expuesto consideramos que dicho artículo quita a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, parte su eficacia.

Es de suma importancia señalar que no obstante que en dicho precepto se contienen ciertos requisitos para que se otorgue al servidor público el beneficio de no ser sancionado, algunas autoridades no las

cumplen, ya que para estas basta que este no tenga sanciones y no consideran la gravedad de los actos realizados; esto ocasionado por el propio precepto ya que lo que para algunos es grave para otros no lo es, lo que es aprovechado para argumentar en beneficio de aquel que sus actos no constituyen gravedad, aun cuando si lo sean.

De igual forma se indica en el artículo 63, que si el daño causado no excede de cien veces el salario mínimo vigente, al momento de que se encuentre el asunto en proceso, en el Distrito Federal; se podrá dar el beneficio de no ser sancionado a pesar de que se compruebe la conducta, esto sin considerar que tal vez el daño fue menor de lo estipulado, pero las consecuencias causadas en la persona afectada si revistieron gravedad en todo su sentido, lo que es a todas luces contrario a lo que protege la ley de la materia y que es el interés público que en estricto sentido tendría que ser el objetivo de todos los que se desempeñan en la administración pública, en la inteligencia de que a la larga todos saldremos beneficiados por la honestidad que demuestren al realizar las funciones que tienen encomendadas con motivo de su empleo, cargo o comisión.

7. DESIGNACIÓN DE UN REPRESENTANTE EN LAS DILIGENCIAS.

No obstante que el procedimiento administrativo disciplinario se lleva acabo solo entre el servidor público y el Órgano de Control Interno de la Dependencia de que se trate y por lo tanto adquiere la calidad de un acto particular para el servidor público; la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en su artículo 67 contempla la obligación para el órgano conocedor del caso, de dar vista de todas las actuaciones que se realicen respecto de la presunta responsabilidad de su empleado, en los siguientes términos:

"Artículo 67.- El Titular de la dependencia o entidad podrá designar un representante que participe en las diligencias. Se dará vista de todas las actuaciones a la dependencia o entidad en la que el presunto responsable presta sus servicios."

Entendemos que la designación de un representante que debe de realizar la dependencia de que se trate, tiene la finalidad de que esta entere de los actos que se le imputan a su trabajador y en su caso se tomen las medidas que en derecho procedan, así como aquellas de índole operativo que considere convenientes, más en aquellos casos que el empleado maneje recursos económicos, si la irregularidad se relaciona con este hecho.

Atento a lo señalado, se desprende que el aviso a la Dependencia o Entidad donde labora el servidor público sujeto a investigación o en procedimiento, constituye una medida preventiva que de alguna forma inhibiría a los demás servidores públicos para cometer actos irregulares, considerando que de darse el aviso sería del conocimiento del jefe inmediato la conducta irregular que hubiese cometido, lo que demeritaría su imagen ante él.

A pesar de la obligación de referencia, es común que el Órgano de Control Interno omita dar cumplimiento y avisar, mediante la vista a que se refiere el precepto citado, al superior jerárquico del servidor público, con lo que se evita que se conozca la conducta por la cual fue sujeto a procedimiento administrativo. El contenido del precepto que nos ocupa no es determinante para el procedimiento administrativo, si es una medida eficiente para evitar que se fomente la inobservancia de la ley y se tomen medidas inmediatas, independientes del procedimiento, para evitar que se sigan cometiendo actos irregulares o se consienta, en su caso, que el servidor público continúe brindando un trato descortés a los ciudadanos que requieren de su atención.

8. PROPUESTAS.

Hemos tratado de exponer con objetividad la problemática real que ocasionan la ineficacia en las sanciones administrativas, ya sea durante el procedimiento que se sigue para su aplicación o una vez que estas fueron impuestas; no obstante con lo estudiado y analizado en el presente trabajo en ningún momento pretendemos indicar que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, sea inadecuada para regular la función de los empleados del gobierno federal sino todo lo contrario, es el mecanismo idóneo mediante el cual la administración pública federal puede regular, prevenir y en su caso sancionar las conductas irregulares de sus trabajadores.

No obstante consideramos y así lo señalamos, que la legislación mencionada carece de aspectos de contundencia en lo que se refiere a las sanciones que contempla como castigo o reprimenda hacia los servidores públicos corruptos, por lo que, desde nuestro punto de vista, para su idónea utilización requiere de algunas modificaciones y/o adiciones que traigan como consecuencia una verdadera sanción para aquellos que actuaron ilegalmente en su empleo administrativo, por lo anterior a continuación propondremos algunos cambios, adiciones y programas que consideramos mejorarían la eficacia de la presente ley reglamentaria y se conseguiría que esta tuviera un verdadero aspecto preventivo y correctivo.

Para lo anterior procederemos a proponer lo siguiente:

1. Como señalamos en su momento, consideramos que las sanciones de apercibimiento y amonestación, en sus aspectos público y privado, no tienen razón de ser ya que solo constituyen una conminación y reprimenda al servidor público por suponerse que cometió o va acometer un acto irregular, lo que, al integrarse otros elementos como el tiempo y vicios como el tráfico de influencia, solo traen

consecuencias negativas provocando que las conductas ilegales no cesen y sí en cambio aumente entre los compañeros del servidor público sancionado la comisión de actos irregulares.

Considerando lo expuesto proponemos que se eliminen dichas sanciones del artículo 53 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos para quedar como sigue:

Las sanciones por falta administrativa consistirán en:

- I.- Suspensión;
- II.- Destitución del puesto;
- III.- Sanción económica; e

.....

La contravención a lo dispuesto por el párrafo que antecede será causa de responsabilidad administrativa en los términos de esta ley, quedando sin efectos el nombramiento o contrato que en su caso se haya realizado.

Tal cambio en la ley se propone con la finalidad de dar mayor contundencia en la aplicación de las sanciones pues todo aquel que sea sujeto a procedimiento y se pruebe la comisión de la conducta que se le atribuya, en todos los casos recibirá un castigo que podría ser la suspensión mínima, pero con la aplicación pronta de dicha sanción inhibiría al resto de la comunidad para cometer conductas irregulares.

2. Respecto a la suspensión temporal a que se refiere el artículo 64 de la ley de la materia, con la finalidad de que en los casos graves siempre se aplique dicho precepto se propone que se modifique la fracción cuarta del artículo en mención para que sin pretexto la autoridad que conozca del asunto realice su función correctiva y en caso contrario fundamente y motive lo que consideró para no aplicar la fracción de referencia.

Por lo anterior se propone que el artículo 64 en su fracción IV quede de la siguiente forma:

La Secretaría impondrá las sanciones administrativa a que se refiere este Capítulo mediante el siguiente procedimiento:

I.

IV.- en los casos considerados graves y que por su naturaleza la sanción que corresponda sea destitución o inhabilitación, en cualquier momento, previa o posteriormente al citatorio al que se refiere la fracción I del presente artículo, la Secretaría **determinará** la suspensión temporal de los presuntos responsables de sus cargos, empleos o comisiones, si a su juicio así conviene para la conducción o continuación de las investigaciones. La suspensión temporal no prejuzga sobre la responsabilidad que se impute. La determinación de la Secretaría hará constar expresamente esta salvedad.

La suspensión temporal a que se refiere el párrafo anterior suspenderá los efectos del acto que haya dado origen a la ocupación del empleo, cargo o comisión, y regirá desde el momento en que sea notificada al interesado o éste quede enterado de la resolución por cualquier medio. La suspensión cesará cuando así lo resuelva la Secretaría, independientemente de la iniciación, continuación o conclusión del procedimiento a que se refiere el presente artículo en relación con la presunta responsabilidad de los servidores públicos.

Si los servidores suspendidos temporalmente no resultaren responsables de la falta que se les imputa, serán restituidos en el goce de sus derechos y se les cubrirán las percepciones que debieran percibir durante el tiempo en que se hallaron suspendidos.

Se requerirá autorización del Presidente de la República para dicha suspensión si el nombramiento del servidor público de que se trate incumbe al titular del Poder Ejecutivo. Igualmente, se requerirá autorización de la Cámara de Senadores, o en su caso de la Comisión Permanente, si dicho nombramiento requirió ratificación de éste en los términos de la Constitución General de la República.

Con tal medida se buscaría regresar a la legislación su carácter preventivo y otorgar mayores elementos de eficacia con la finalidad de que esta sea más agresiva con la corrupción y así erradicarla poco a poco de la administración pública.

3. Considerando las atarfeñas de que echan mano algunas autoridades u órganos de control interno para favorecer a los servidores públicos que resultaron culpables después de concluido el procedimiento disciplinario administrativo y cuya resolución fue destitución del puesto que ostentaba aquel, se propone para evitar dichas practicas irregulares que se modifique el artículo 53 de la ley y se agregue un párrafo que instruya que en los casos de sanción de destitución, esta siempre será acompañada de la prohibición para la entidad, de recontratarlo en área diferente a la de su asignación inicial; para que dicho precepto quede como a continuación se señala:

Las sanciones por falta administrativa consistirán en:

I.- Suspensión;

II.- Destitución del puesto;

III.- Sanción económica; e

IV.- Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

Cuando la inhabilitación se imponga como consecuencia de un acto u omisión que implique lucro o cause daños y perjuicios, será de un año hasta diez años si el monto de aquellos no excede de doscientas veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal, y de diez a veinte años si excede de dicho límite. Este último plazo de inhabilitación también será aplicable por conductas graves de los servidores públicos.

Para que una persona que hubiere sido inhabilitada en los términos de ley por un plazo mayor de diez años, pueda volver a desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público una vez transcurrido el plazo de la inhabilitación impuesta, se requerirá que el titular de la dependencia o entidad a la que pretenda ingresar, dé aviso a la Secretaría, en forma razonada y justificada, de tal circunstancia.

Cuando la autoridad correspondiente determine imponer al servidor público la sanción referida en la fracción II del presente artículo, invariablemente instruirá a la dependencia o entidad de que se trate para que se abstenga de contratar en ningún otra área dependiente de la misma, al infractor sancionado por lo menos dentro del año siguiente al día en que surtió efectos la misma.

La contravención a lo dispuesto por los párrafos que anteceden será causa de responsabilidad administrativa en los términos de esta ley,

quedando sin efectos el nombramiento o contrato que en su caso se haya realizado.

Con esta medida se pretende evitar que bajo el argumento de que si se cumplió la sanción, se contrate de manera inmediata en otras áreas a los servidores públicos sancionados con la destitución del empleo y esta tenga los resultados buscados.

4. Por otra parte y con el objeto de evitar vicios en la administración de la justicia administrativa considerando que en la actualidad se requieren de leyes más severas y que el artículo 63 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos es utilizado con demasiada frecuencia para beneficiar a empleados infractores, se propone que el mismo sea derogado; atendiendo que del contenido del precepto que nos ocupa se desprende que el servidor público si cometió hechos o actos ilegales ya que se señala que si el daño causado no excede de cien veces el salario mínimo podrá gozar del beneficio, lo que de entrada es contrario a derecho pues se perdona a quien incurrió en responsabilidad administrativa y lo que implica que la propia ley pierda su sentido sancionador y preventivo, más aun cuando se causaron daños económicos al erario federal o a un particular.
5. Invariablemente, la dependencia o entidad de que se trate, debe nombrar un representante para que asista a las audiencias de sus empleados cuando estos estén involucrados en hechos irregulares, lo que reforzará en gran medida el control administrativo al interior de la administración pública, por lo anterior se propone que el artículo 67 de la ley sea reformado, para que en este se instruya al órgano de control y superior jerárquico de informar los actos que se le imputan al servidor público de que se trate, por lo anterior se propone que el artículo que nos ocupa quede de la siguiente forma:

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

El Titular de la dependencia o entidad **tendrá que designar un representante que participe en las diligencias. El órgano de control y el superior jerárquico que conozcan del asunto informarán al titular los actos que se le atribuyen al servidor público con la finalidad que este tome las medidas preventivas procedentes. Se dará vista de todas las actuaciones al titular de la dependencia o entidad en la que el presunto responsable presta sus servicios.**

Se pretende que se establezcan mecanismos que permitan a las entidades tomar las medidas que eviten que se sigan cometiendo hechos irregulares en tanto se concluye el procedimiento disciplinario y a su vez los empleados federales tengan conocimiento que su mal desempeño será del conocimiento del titular, esto para desalentar la posible comisión de actos ilegales de otros servidores públicos.

6. Resulta evidente que todos los esfuerzos que se realicen para combatir la corrupción en la administración pública requieren de apoyo contundente de la ciudadanía, que es la más afectada con este mal que tanto lastima en su patrimonio a los más necesitados que por lo regular es la clase trabajadora del país, es indispensable que los esfuerzos para combatir la corrupción se centren en fortalecer y arraigar los valores de honestidad en la ciudadanía en general para que a largo plazo se empiecen a reflejar los frutos de ese esfuerzo que ahora se hace, no obstante esta tarea no solo es del gobierno o de la ciudadanía, sino que debe de ser un esfuerzo conjunto y coordinado que requiere de la participación de los dos entes, procurando siempre la coadyuvancia de la ciudadanía.

Por lo que se propone que se implemente un programa educativo en los planteles del sistema de educación básica, media y superior, que contemple un programa de estudios anticorrupción y que tenga como objetivo fortalecer los valores que los alumnos reciben en sus hogares, tendientes a fortalecer la honestidad de las personas, y que provoquen en la comunidad estudiantil del país un

rechazo a las practicas deshonestas de la administración pública; con los elementos que aporten a la ciudadanía los valores inculcados en los centros de enseñanza, los órganos y autoridades puedan combatir con más contundencia y con mejores resultados dicho mal, lo que a largo plazo permitirá erradicar en gran porcentaje las practicas corruptas dentro de la Administración Pública Federal.

CONCLUSIONES.

Es un enorme avance que los artículos 108 al 114 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos regule la función que desarrollan los servidores públicos en la administración pública federal, actividad que es imprescindible para que un país como el nuestro se desarrolle óptimamente en todos los aspectos, ya que sin un control de esta naturaleza los objetivos del gobierno no serían posibles.

De lo expresado surge la importancia que de la actividad gubernamental se lleve acabo lo más eficientemente posible, de lo contrario correría gran riesgo el estado de derecho que todo gobernado desea y que solo se consigue con normas eficaces e idóneas para los acontecimientos que se presentan en la actualidad; es de suma importancia que la legislación existente sea aplicada objetivamente para que esta cumpla los objetivos que motivaron su existencia, por otra parte y tal vez lo más importante es que estas normas se vayan actualizando a los acontecimientos, costumbres y actividad que desarrollan aquellas personas a las que va dirigida.

La actual legislación que reglamenta el título cuarto de nuestra Constitución Política, que regula la materia de responsabilidad administrativa, es precisamente la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, misma que ha lo largo de su existencia ha demostrado de muchas formas su efectividad, no obstante los tiempos han cambiado y con este también, la actuación ilegal de los servidores públicos, volviéndose más compleja en la forma de cometer los actos irregulares que por los limitantes que en muchos casos impone la propia ley, ocasiona que esta no se pueda aplicar para corregir los desvíos de los empleados federales, en otros casos que constituyen la mayoría, es la corrupción la que impide la aplicación eficaz de las leyes.

Al realizar el presente estudio se pretendió analizar y detectar cuales son esos aspectos que imposibilitan la eficacia de la ley de la materia y una vez que se concluyo podemos exponer las siguientes conclusiones:

Primera.-Es de suma importancia que exista una verdadera voluntad política para combatir con eficiencia la corrupción, pues de lo contrario, por más acciones que se tomen, por más programas que se implementen, nunca se podrá aplicar la ley que nos ocupa de forma eficaz; es de considerarse que el procedimiento que regula y las sanciones, son dirigidas a los empleados federales, que regularmente los principales cargos públicos son ocupados por conocidos de los políticos en el poder, ahí se empieza a obstaculizar la función de la ley, al ingresar funcionarios que no cumplen los perfiles idóneos para determinado cargo, lo que ocasiona que dichas personas sean más vulnerables a la corrupción, que al detectar el órgano jurisdiccional la actuación irregular de estos e iniciarse en su contra el procedimiento disciplinario administrativo de responsabilidad administrativa y encontrársele culpable, basta una simple llamada para que el desempeño irregular del servidor público se olvide de lo contrario se corre el riesgo de que la sanción se aplique a aquel que pretendió corregir la corrupción detectada en la actividad del funcionario.

Esta es la problemática real que se enfrenta la parte de la administración pública que tiene por objeto evitar que la función se convierta en un negocio personal para los empleados gubernamentales. Por tal razón consideramos que la legislación en esta materia adolece de la contundencia requerida para surtir en los malos servidores públicos el efecto de prevenir y sancionar efectivamente y objetivamente las conductas ilegales de los empleados federales.

Segunda.-Un aspecto más de ineficacia lo constituye la corrupción en aquellos servidores que fueron contratados para evitar que la función gubernamental se desvíe de sus objetivos, como lo estudiamos, es

imprescindible que se implementen mecanismos eficaces de verificación de la función de los Órganos Internos de Control de las dependencias y entidades de la administración pública federal, que se efectúen los cambios necesarios a la ley, con la finalidad de cerrar o disminuir las posibilidades de que se utilice la propia ley para beneficiar a los servidores sancionados o sujetos a proceso administrativo. De lo anterior la necesidad de contar con un verdadero organismo revisor que solicite cuentas a los titulares de cada entidad, dependencia y órgano interno y que podría recaer en el actual órgano superior de fiscalización y estar conformado por miembros de diferentes partidos políticos cuya función fuera única y exclusivamente revisar el correcto desempeño de las obligaciones de los titulares de la administración pública, dejando a los órganos de control la investigación de los demás funcionarios, con la obligación de actualizar la legislación a las necesidades actuales y con facultades de proponer dichas modificaciones, ampliándose sus actuales facultades para verificar el desempeño de todos los altos funcionarios y no solo a aquellos que manejen recursos económicos.

Tercera.-es de suma importancia que los tiempos de aplicación de las sanciones administrativas sean cortos y el procedimiento expedito, ya que en la gran mayoría de los casos, con toda intención se alargan los procedimientos de responsabilidades y cuando al fin se concluye, la aplicación de una sanción que no tiene el menor efecto en los servidores públicos sancionados, como el apercibimiento y la amonestación; la reacción que provoca es cometer actos más delicados y graves, lo mismo sucede con aquellos que rodean a dichos empleados, perdiéndose totalmente el aspecto preventivo y correctivo de la ley. Es de suma importancia que la repercusión de los actos ilegales, sean sentidos en forma inmediata por los funcionarios corruptos, que inclusive serviría como ejemplo para los demás, lo anterior se podría lograr con la implementación de una programación de visitas durante todo el año a los órganos de control y en general a todo aquel que lleve a cabo actividades de fiscalización y de recepción y atención de quejas y denuncias.

Cuarta.-Estamos conscientes de que la corrupción es casi imposible de erradicar pero no es factible quedarse inertes a los acontecimientos respecto de esta materia, la solución requiere de la acción determinante de parte del gobierno y la ciudadanía, por lo que es preciso concluir que se requiere de una educación anticorrupción en los planteles del sistema educativo nacional, que a la par de la que la población recibe en sus hogares, facilitaría en gran medida la lucha contra el mal que nos daña a todos como sociedad y que vería más reducido su campo de acción. Con seguridad llegaría el día que todos estaríamos dispuestos a denunciar aquellas conductas delictuosas o irregulares de los servidores públicos en virtud de la educación que recibimos a lo largo de nuestra vida con lo que dichas conductas cesarían.

Quinta.-Mediante el estudio realizado, se concluye también que la capacidad de los empleados de gobierno es de suma importancia, es decir, que el servidor público contratado para desempeñar una función específica sea el adecuado e idóneo, con los conocimientos técnicos, científicos, sociales, etc, para desarrollar su función de una forma correcta, basta observar a aquellos que cumplen los requisitos mencionados para darse cuenta que es un servidor público que realiza sus funciones con eficiencia y eficacia. Una vez que se consiga profesionalizar la actividad gubernamental, estaremos en posibilidad de recibir servicios de calidad y eficaces que elevaran la calidad de la administración pública en nuestro país.

Sexta.-Del estudio realizado se pudo determinar que es necesario que se implemente en la administración pública federal, un sistema de consulta de servidores públicos sancionados que contenga un rubro especial donde se pueda consultar los nombres de los servidores públicos inhabilitados y la conducta desplegada que dio origen a la sanción, lo anterior para que a los titulares de las áreas de recursos humanos de todas las dependencias y entidades de la administración pública federal, se les sujete a la obligación de consultar dicho sistema de información y así evitar que se contraten ex

empleados federales inhabilitados y se evite a su vez que la legislación sea burlada, la inobservancia a dicha obligación daría lugar a las sanciones administrativas procedentes y que podría contemplarse que los nombramientos del titular del área de recursos humanos y del propio sancionado quedara sin efectos, ampliándose el plazo de inhabilitación de este último.

Séptima.-Por último se concluye que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos debe de aplicarse al pie de la letra y sin distinción de personas, es decir, que sin importar el nivel jerárquico, ni su preferencia política, si incurre en conductas previstas por la legislación debe de ser sujeto al procedimiento correspondiente y sancionado si se determina su culpabilidad, para lo cual es necesario que se implementen los mecanismos adecuados que den certeza y confianza a la ciudadanía y a la propia autoridad de que así será, que no obstante de que se requiere de un verdadero compromiso en la cúpula del poder federal, aun existe la esperanza de que se logrará algún día no lejano.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

BIBLIOGRAFIA

1. Acosta Romero Miguel, **Derecho Burocrático Mexicano**, 3ª Edición Editorial Porrúa, México 1998.
2. Barragán Barragán José, **La Responsabilidad de los Servidores Públicos**, 2ª Edición, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1994.
3. Bejarano Sánchez Manuel, **Obligaciones Civiles**, 5ª Edición, Editorial Oxford, México 1999.
4. Burgoa Orihuela Ignacio, **Derecho Constitucional Mexicano**, 14ª Edición, Editorial Porrúa, México 2001.
5. Blasco Esteve Avelino: **La Responsabilidad de la Administración por actos Administrativos**, Editorial Civitas, Madrid, 1981.
6. Cárdenas Raúl F., **Responsabilidad de los Funcionarios Públicos**, 2ª Edición, Editorial Porrúa, México, 1992.
7. Carretero Pérez Adolfo Y Carretero Sánchez Adolfo, **Derecho Administrativo Sancionador**, Editoriales de Derecho Reunidas Copyright: Edesa, 1992.
8. De Pina Rafael, De Pina Vara Rafael, **Diccionario De Derecho**, 19ª Edición, Editorial Porrúa, México 1993.
9. Delgadillo Gutiérrez Luis Humberto, **El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos**, 2ª Edición, Editorial Porrúa México 1998.

10. Fernández Miguel Ángel y Soberanes José Luis, Código Ético de Conducta de los Servidores Públicos, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México 1994.
11. Fraga Gabino, Derecho Administrativo, 40ª Edición, Editorial Porrúa, México 2000.
12. García Máynez Eduardo, Introducción al Estudio del Derecho, 52ª Edición, Editorial Porrúa, México, 2001.
13. Galindo Camacho Miguel, Derecho Administrativo Tomo Uno, 3ª Edición, Editorial Porrúa, México 1998.
14. Galindo Garfias Ignacio, Derecho Civil, 9ª Edición, Editorial Porrúa, México 1991.
15. Haro Bélchez Guillermo y Otros, Avances y Retos del Sistema de Control y Evaluación de la Gestión Pública y Desarrollo Administrativo en el Estado de México 1993-1999, Instituto de Administración Pública del Estado de México A. C. 1999.
16. Lanz Cárdenas José Trinidad, Código de Conducta de los Servidores Públicos, Numero 165, Paxis, Instituto Nacional de Administración Publica, México 1994.
17. Martínez Morales Rafael, Derecho Administrativo, 4ª Edición, Editorial Harla, Colección textos jurídicos universitarios, Copyright; 1991.
18. Mayer Otto, Derecho Administrativo Alemán, Buenos Aires, Editorial Depalma 1982.

19. Morales Paulin Carlos A., **Derecho Burocrático**, Editorial Porrúa, México 1995.
20. Nava Negrete Alfonso, **Derecho Administrativo Mexicano**, 2ª Edición, Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1995.
21. Olivera Toro Jorge, **Manual de Derecho Administrativo**, 7ª Edición, Editorial Porrúa, México 1997.
22. Sayagués Laso Enrique, **Tratado de Derecho Administrativo Uno**, 3ª Edición, Montevideo 1963.
23. Subsecretaría de Atención Ciudadana y Contraloría Social, Dirección General de Atención Ciudadana, **Lineamientos y Criterios Técnicos y Operativos Tomo Uno**, México 2000.
24. Serra Rojas Andrés, **Derecho Administrativo**, 18ª Edición, Editorial Porrúa, México 1997.
25. Silvia Cimma Enrique, **El Control Publico**, Contraloría General de la República, Caracas, 1976.
26. Varas Guillermo, **Derecho Administrativo**, 2ª. Edición, Editorial Nacimiento, Santiago, 1958.
27. Ventura Silvia Sabino, **Derecho Romano**, 14ª Edición, Editorial Porrúa, México, 1997.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

LEGISLACIÓN

1. **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**
2. **Código Civil Federal.**
3. **Código Federal de Procedimientos Civiles.**
4. **Código Penal Federal**
5. **Código Federal de Procedimientos Penales.**
6. **Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.**
7. **Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.**
8. **Ley de Obras Públicas y servicios Relacionados con las Mismas.**
9. **Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público**
10. **Ley Federal de Entidades Paraestatales.**
11. **Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Artículo 123 Constitucional.**
12. **Reglamento Interno de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo.**

13. Reglamento de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas.
14. Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.
15. Pleno, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, 8° Época , Abril de 1993.
16. Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. Amparo Directo 14/91. Patricia Niego Flores y Enrique Iglesias Ramos, 14 de Marzo de 1991.
17. Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, Noviembre de 1986.